

P
A
R
T
E



Seguimiento del desarrollo humano sostenible

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social

ÍNDICE

Hallazgos relevantes	85
Valoración general	87
Valoración del Vigésimoprimer Informe	88
Aspiraciones	88
Introducción	89
Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades	90
Balance general	90
Miradas en profundidad	92
Igualdad de oportunidades y capacidades	95
Desigualdad estancada en niveles altos	96
Censo confirma reducción de área agropecuaria y aumento en la concentración de la tierra	97
Pobreza por ingresos sigue afectando a uno de cada cinco hogares	100
Simulaciones confirman relevancia del empleo para reducir la pobreza y la desigualdad	103
Estructura y dinámica del mercado laboral: nuevas preocupaciones	104
Gestión de la equidad y la integración social	116
Sostenido esfuerzo de inversión social	116
El rol de los gobiernos locales en la gestión de la política social	121
Gestión desde el mercado: incumplimiento de garantías laborales	124

HALLAZGOS RELEVANTES

» En 2015 el coeficiente de Gini fue de 0,516, un valor similar al de los últimos cinco años y mayor al promedio latinoamericano (0,491).

» El ingreso promedio de los hogares tuvo una contracción real del 1,5%. Aunque las magnitudes difieren entre grupos, nuevamente los más pobres estuvieron entre los más perjudicados.

» Sin cambios en la pobreza total. Los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2015 indican que 317.660 hogares son pobres (21,7%). La pobreza extrema se sitúa en 7,2%, lo que equivale a 104.712 hogares, con una tendencia creciente desde 2010. En número de personas se cuantifican 1.137.881 pobres totales, de los cuales 374.185 son pobres extremos.

» En 2015 la pobreza multidimensional afectó a 318.421 hogares, un 21,8% del total. Desde 2010 este indicador muestra una reducción de 4,9 puntos porcentuales.

» Las tendencias demográficas afectan el crecimiento de la fuerza de trabajo, debido a la menor cantidad de personas en edades laborales. A esto se suma que las condiciones del mercado desalientan la participación, por lo que crece el porcentaje de personas inactivas. El relativo estancamiento en la tasa de desempleo, ya de por sí alta, es favorecido por estas tendencias.

» Las proyecciones realizadas con la matriz insumo-producto 2012 señalan que el empleo crecerá al mismo ritmo que la producción, lo cual es insuficiente para crear más y mejores oportunidades. Actualmente, solo el 16% del empleo se genera en sectores "clave", con fuertes encadenamientos productivos.

» La Encuesta Nacional de Hogares Productores (Enhopro) 2015 estima que en los hogares del país existen 371.191 emprendimientos, que representan un 28% del empleo total. Según la motivación, un 46% de ellos se establece por necesidad, un 39% por oportunidad y un 15% por tradición. Además, un 39% es totalmente informal, un 31% bastante informal, un 20% poco informal y un 10% casi formal.

» El impacto distributivo de los salarios mínimos es sustancial. Sin embargo, el elevado incumplimiento limita sus efectos en la desigualdad total. Ajustes diferenciados en favor de los trabajadores con salarios más bajos tienen un potencial distributivo mayor que los ajustes uniformes.

» El VI Censo Nacional Agropecuario realizado en 2014, treinta años después de su edición anterior, confirma la reducción del área dedicada a esta actividad. El coeficiente de Gini calculado con base en la extensión de las fincas en hectáreas, muestra un valor de 0,82 en 2014, superior al 0,81 registrado en el Censo de 1984 y el 0,79 de 1973. Por cantones no se observa una asociación entre concentraciones de la tierra y del ingreso, pero sí una relación directa entre pobreza, porcentaje del empleo agropecuario y extensión de las fincas.

» En 2015 la inversión social pública (ISP) tuvo una fuerte expansión, que además representó el mayor crecimiento de la década y el segundo más alto del presente siglo. En términos reales per cápita, por primera vez en 35 años la ISP superó los máximos niveles históricos alcanzados a principios de la década de los ochenta.

» Las municipalidades financian y ejecutan obras para la prestación de servicios sociales a sus habitantes, ya sea con recursos propios o del Presupuesto Nacional. La inversión social municipal (ISM) representa, en promedio, un 20% de los ingresos totales de las municipalidades.

» Entre las legislaturas 2006-2007 y 2014-2015 se promulgaron 139 leyes que autorizaron la donación de terrenos en 55 municipalidades, para un promedio de 17 por año. La mayor cantidad se aprobó en años electorales.

» Costa Rica tiene dificultades para garantizar la integración social de las personas migrantes. A esto se suma un fenómeno que no es exclusivo del país: la migración de tránsito, que se ha agravado desde finales de 2015, con oleadas de migrantes temporales provenientes de Cuba, África y Haití.

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2015

Indicador ^{a/}	1990	2000	2010	2014	2015
Expansión de capacidades					
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,3	78,8
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	14,8	10,2	9,5	8,0	7,8
Cobertura de la PEA por seguro de salud ^{b/} (%)	64,7	64,6	63,0	64,7	66,1
Asalariados	72,5	63,7	68,7	69,2	78,2
No asalariados	37,0	35,8	48,9	55,5	62,1
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones ^{b/} (%)	44,6	48,0	57,7	58,9	60,0
Asalariados	65,4	58,6	63,0	63,1	71,1
No asalariados	3,5	25,0	44,9	50,2	56,1
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años ^{c/} (años)	7,2	8,0	8,8	9,3	9,1
Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más ^{c/} (%)	31,2	32,8	40,3	49,6	46,4
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja ^{c/}	23,3	20,3	17,0	14,7	13,9
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ^{c/} (%)	58,6	69,1	82,4	88,0	87,4
Tasa neta de escolaridad en educación regular ^{d/} (%)					
Primaria		96,5	98,0	93,3	93,8
Tercer ciclo de secundaria		53,8	69,6	69,8	70,3
Educación diversificada		27,3	38,8	39,6	40,3
Población de 18 a 24 años que asiste a la educación superior ^{c/} (%)		22,1	25,2	29,0	27,5
Tasa neta de participación laboral ^{c/}	57,3	58,0	59,1	59,5	60,2
Hombres	82,5	79,2	75,9	75,0	74,7
Mujeres	32,5	37,8	43,5	45,2	46,6
Tasa de desempleo abierto ^{c/} (%)	4,5	5,1	7,3	8,5	8,5
Hombres	4,0	4,3	6,0	7,2	7,1
Mujeres	5,8	6,7	9,5	10,6	10,5
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	130,5	135,0
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{e/} (junio 2015=100)	295.609	367.818	427.969	459.323	460.327
Variación anual del ingreso promedio per cápita de los hogares ^{f/} (junio 2015=100)	-9,1	4,3	-3,9	2,1	-5,5
Gasto público social en relación con el PIB (%)	15,8	17,3	22,5	23,1	24,3
Inversión social real per cápita (miles de colones constantes del año 2000)	178,4	204,4	239,5	254,5	267,6
Tasa de víctimas de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	11,5	10,0	11,5
Brechas de equidad					
Coficiente de Ginic ^{g/}	0,450	0,479	0,507	0,516	0,516
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil ^{h/} (veces)	9,3	8,0	10,8	12,7	13,0
Relación de dependencia económica en los hogares ^{g/}					
Pobres	3,0	3,0	2,4	2,3	2,2
No pobres	1,5	1,3	1,0	0,9	0,9
Hogares pobres ^{g/} (%)	27,4	20,6	21,3	22,4	21,7
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces)	2,09	2,29	2,04	2,10	2,07
Exclusión escolar en educación secundaria ^{h/} (%)		11,9	10,2	8,7	9,2
Relación entre dependencia pública y privada (veces)		7,1	6,0	7,1	7,9

a/ Para conocer las fuentes de las variables puede consultarse el apartado "Fuentes y notas técnicas", en el Compendio Estadístico de este Informe.

b/ A partir de 2010 no se incluye como población ocupada asegurada a las personas que cotizan en el seguro voluntario.

c/ Estas variables tienen como fuente las encuestas de hogares del INEC. A partir del 2010 las cifras fueron ajustadas con la estructura de población obtenida de las proyecciones del Censo 2011 y, por lo tanto, no son estrictamente comparables con las de años anteriores.

d/ El Departamento de Análisis Estadístico del MEP ajustó las estimaciones de las tasas netas de escolaridad con las proyecciones de población de marzo de 2013. Sin embargo, la nueva serie está disponible a partir de 1999.

e/ Se toma como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, según las encuestas de hogares. Se divide entre el índice de precios al consumidor (base junio de 2014). A partir del 2010 se consigna el ingreso bruto con imputación de valores no declarados.

f/ Los quintiles son establecidos con base en el ingreso promedio per cápita del hogar. Para estimar los quintiles, a partir del 2010 se utiliza el ingreso neto sin ajuste por sub-declaración.

g/ Se refiere a la relación entre los menores de 15 años y la población que está fuera de la fuerza de trabajo, con respecto a la que está dentro de ella. Las cifras a partir de 2010 fueron ajustadas con la estructura de población obtenida de las proyecciones del Censo 2011 y, por lo tanto, no son estrictamente comparables con las de años anteriores.

h/ Incluye diurna y nocturna. Los datos están disponibles a partir de 1997.

VALORACIÓN GENERAL

En el 2015 no hubo progresos sustantivos en el cumplimiento de las aspiraciones del desarrollo humano en el ámbito de la equidad y la integración social. Es cada vez más claro que las escasas oportunidades que genera el mercado de trabajo, aun con la creciente inversión en políticas sociales, limitan las mejoras en los principales indicadores. La desigualdad se mantiene estancada en niveles altos (con un coeficiente de Gini de 0,516) y no se logra reducir la pobreza por ingresos (21,7% de los hogares, lo que equivale a 1.137.881 personas). Esta situación pone en riesgo la sostenibilidad del desarrollo humano del país. En materia de equidad e integración social, no registrar avances a la postre significa contabilizar retrocesos.

La inversión social pública (ISP) ha sido sometida a una presión extra en las dos últimas décadas. Además de procurar la integración social de los grupos más desfavorecidos y generar oportunidades de acceso a la educación y los servicios de salud para todos los habitantes del país, debe lidiar con una economía que cada vez más excluye de los beneficios del crecimiento a importantes segmentos de la población. Enfrentar este nuevo reto es difícil, no solo por la delicada situación fiscal del país, sino porque la expansión de la ISP no fue acompañada de mejoras en sus resultados. En este contexto, será fundamental lograr mejoras sustanciales en la eficiencia del gasto, acompañadas de políticas que enfoquen la expansión hacia los programas capaces de generar mayores impactos sobre la desigualdad.

En el mercado laboral las tendencias negativas provienen tanto de la oferta como de la demanda. El relativo estancamiento en el desempleo en el último año (8,5%) no es una buena noticia, no solo porque la tasa es alta, sino porque el resultado sería peor de no ser por el menor crecimiento en el número de personas en edades productivas. Lo mismo sucede con la cobertura de la PEA en la seguridad social: su aparente mejoría oculta un bajo incremento en el número de trabajadores asegurados, además de la contracción de la fuerza de trabajo. La tendencia de menores tasas netas de participación está funcionando como una válvula de escape para que los indicadores de desempleo no sean aun peores, pero la disponibilidad de mano obra es esencial para el crecimiento económico.

Por el lado de la demanda, el dinamismo de la economía no está alcanzando para ofrecer más oportunidades laborales a la población. Las proyecciones realizadas

para este Informe con base en la matriz insumo-producto 2012 indican que, en el mediano plazo (2016-2021), el empleo crecerá apenas al ritmo de la producción. En la estructura productiva de hoy solo el 16% de los puestos de trabajo corresponde a sectores que tienen fuertes encadenamientos. Además, un 28% del empleo es generado por los hogares productores (o trabajadores por cuenta propia), en los que la alta informalidad asciende al 70%. A esto se suman otras condiciones de la demanda que desalientan la participación, como la contracción real de los ingresos por trabajo y el alto incumplimiento de las garantías laborales.

En vista de que no es posible obtener mejoras sustanciales en los indicadores de pobreza y desigualdad si no se resuelven las deficiencias en el mercado de trabajo, para este Informe se estimó una serie de escenarios que anticipan el impacto que podrían tener las modificaciones de algunas condiciones laborales. Así por ejemplo, se determinó que la inserción de personas que hoy están fuera del mercado tendría un fuerte impacto sobre la pobreza (-9,2 puntos) y la desigualdad (-9,7%). Otra simulación mostró que los ajustes diferenciados a favor de los trabajadores que reciben los salarios más bajos tienen un potencial distributivo mayor que los aumentos generalizados. Evidentemente, si se buscara aplicar medidas en esta línea, se debe tener cuidado para no generar efectos negativos en el empleo, asociados al cumplimiento de la legislación. En este sentido, la recién aprobada Reforma Procesal Laboral es una señal positiva, ya que prevé mecanismos para fortalecer la capacidad de inspección laboral y acelerar la resolución de conflictos obrero-patronales.

De persistir el mal desempeño del mercado de trabajo es claro que, solo para mantener los logros acumulados en desarrollo humano, el esfuerzo de la ISP deberá ser cada vez mayor (más recursos y mejor calidad del gasto). Costa Rica cuenta con un sólido régimen de bienestar que la lleva a invertir un 24% de su PIB en programas sociales. Durante el 2015 esa inversión tuvo un fuerte aumento real, el mayor de la década y el segundo más alto del presente siglo. En términos reales per cápita, por primera vez en 35 años la ISP superó los máximos históricos que había registrado a principios de la década de los ochenta. Este crecimiento fue bastante generalizado, es decir, benefició casi a todos los programas. Sin embargo, no ha sido acompañado de un cambio en la arquitectura institucional del sector social, es decir, se amplió el monto de los recursos para financiar el mismo tipo de actividades. Tampoco se reportan variaciones significativas en la cobertura. En otras pala-

bras, la expansión reciente ha financiado un encarecimiento de los programas sociales.

En la ejecución de políticas sociales -universales y selectivas- el país tiene una marcada tradición centralista, que ha impulsado un enfoque carente de una visión territorial de las necesidades y los impactos. Hoy en día los gobiernos locales tienen una participación limitada en la gestión y financiamiento de las políticas sociales, pero su potencial para jugar un rol más activo es amplio. Este Informe demuestra que las municipalidades no solo cuentan con un marco jurídico que las habilita para ello, sino que, en promedio, ya dedican en cerca del 20% de sus ingresos a inversión social.

En otro orden de ideas, la pobreza por ingresos es más intensa en las zonas rurales. Después de tres décadas de promoción de las exportaciones no tradicionales, la transformación de la estructura productiva no generó mejoras sustantivas en las oportunidades de ingreso digno para las personas que laboran en actividades agrícolas. Los datos del VI Censo Nacional Agropecuario muestran una recomposición del sector por tamaño de las fincas, que dejó como saldo una mayor desigualdad en la distribución de la tierra entre 1984 y 2014 (el coeficiente de Gini pasó de 0,81 a 0,82). En este último año, las propiedades dedicadas a la producción agropecuaria abarcaban un 47,1% del territorio. Sin importar el método de medición (NBI o línea de ingreso), la información indica que a mayor extensión, mayor pobreza. También hay una relación directa y positiva entre el porcentaje del empleo agrícola y los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Transcurridas casi dos décadas del nuevo siglo, el principal desafío de Costa Rica en materia de equidad e integración social es la reducción de la desigualdad. El proceso de incorporación del país a la OCDE plantea un nuevo horizonte de aspiraciones en el ámbito social. La comparación con las naciones de mejor desempeño agota los márgenes para la autocomplacencia.

Durante el siglo XX Costa Rica desarrolló una fuerte política social que no solo crea oportunidades para el progreso y la movilidad social, sino que además compensa -en parte- las carencias de la población más vulnerable, la que por sus propios medios no logra aprovechar las opciones que ofrece el mercado para obtener un ingreso digno. Hoy esa exitosa política enfrenta un nuevo desafío: cómo mantener y mejorar sus resultados en una economía con una débil generación de empleo y una regla de reparto de los ingresos que cada vez más tiende a concentrar la riqueza.

VALORACIÓN DEL VIGESIMOPRIMER INFORME

En 2014 se afianzaron las principales tendencias en materia de equidad e integración social reportadas en los últimos Informes, tanto las positivas como las que imponen obstáculos al desarrollo humano sostenible. Entre las primeras destacan la expansión en las coberturas educativas y en la proporción de jóvenes que concluyen la enseñanza secundaria, la permanencia de logros históricos en salud, así como el crecimiento real de la inversión social pública. En el otro extremo, las desmejoras parecen cada vez más consolidadas. Continúan sin avances, y en algunos casos acumulan retrocesos, indicadores como el desempleo, la desigualdad, la incidencia de la pobreza, la tasa de homicidios, el ingreso de los hogares y el incumplimiento de las garantías laborales y el pago del salario mínimo.

El saldo es poco alentador. El mercado de trabajo -principal fuente de ingresos de las familias- no muestra resultados favorables, ni se espera que lo haga en los próximos años. El dinamismo de la economía no parece alcanzar, por sí mismo, para brindar

más oportunidades a la población que hoy vive en pobreza o, peor aún, que está excluida por factores que bloquean su ascenso social, como las personas adultas con baja escolaridad, los habitantes de regiones periféricas que tienen empleos de baja calidad, las mujeres jefas de hogar con problemas para insertarse en el mercado laboral y los trabajadores informales que no perciben el salario mínimo.

La consolidación de las tendencias adversas en el mercado laboral ocurre en un escenario de crisis fiscal y envejecimiento de la población, ante el cual es imperativo reencauzar los esfuerzos en busca de un mejor desempeño. Del éxito que se obtenga en esa tarea dependerán los resultados en materia de crecimiento económico, pobreza y desigualdad. La hoja de ruta es clara. El desafío no es diseñar, sino implementar con éxito, políticas productivas que estimulen la creación de más oportunidades de empleo bien remunerado, a la vez que se procura elevar la calificación de la fuerza de trabajo.

ASPIRACIONES

EQUIDAD CRECIENTE

Un entorno¹ de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza que, mediante la generalización del acceso a las oportunidades, sin distinción de edad, sexo, orientación sexual, etnia, nacionalidad, ideología y credo religioso, les permite a las personas desplegar sus capacidades y lograr bienestar.

INTEGRACIÓN

Acceso de todas las personas a un conjunto de derechos garantizados que les permiten interactuar y participar de la vida en sociedad, sin exclusiones por motivo de sexo, etnia, edad, orientación sexual, lugar de nacimiento o condición migratoria, ni bloqueos que las condenen a la pobreza y la vulnerabilidad social.

OPORTUNIDADES AMPLIADAS

Servicios sociales de calidad que mejoran las condiciones de vida de la población, apoyan los procesos de movilidad y ascenso social y reducen las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas.

SEGURIDAD HUMANA

Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población².

Equidad e integración social

Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano. Corresponde a este capítulo ofrecer un balance del desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica, en el año 2015, a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada.

El concepto de equidad se refiere a una dotación similar de capacidades y oportunidades que les permita a las personas desplegar un conjunto de cualidades básicas para vivir la vida que desean y valoran. Por su parte, la noción de integración alude al acceso de las personas a las oportunidades y a una convivencia sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (PEN, 1994). Para efectos operativos, ambos conceptos se traducen en aspiraciones más específicas, a partir de las cuales se mide y valora el desempeño nacional en este ámbito.

En las últimas ediciones del Informe este análisis se ha realizado teniendo en cuenta dos ejes conceptuales que se derivan del enfoque de desarrollo humano: “expansión de capacidades” e “igualdad de oportunidades”. De acuerdo con Amartya Sen (1999), el centro del análisis del desarrollo está en el bienestar de las personas, entendido como “la libertad real que éstas tienen para conseguir el

tipo de vida que valoran razonablemente”. En esta perspectiva, la idea de capacidades remite a libertades reales que tienen las personas para hacer o lograr cosas que valoran (funcionamientos concretos), para lo cual es indispensable disfrutar una vida larga y sana, desarrollar destrezas, tener conocimientos e ingresos y vivir libre de amenazas a la integridad física y patrimonial. Para que las personas puedan desplegar esas capacidades, requieren a su vez una serie de oportunidades, entendidas como las condiciones que les permiten o no la consecución real de metas valiosas. Se trata entonces de posibilidades para “ser y actuar”, sin que esto sea afectado por factores externos como lugar de nacimiento y de residencia, sexo, edad, origen étnico o condición socioeconómica. Desde este punto de vista, interesa el estudio de las brechas que muestra la sociedad costarricense en la distribución de las oportunidades y que impiden a las personas y grupos desplegar sus capacidades y alcanzar el bienestar.

El capítulo se organiza en tres grandes apartados. El primero proporciona un balance general de los avances y retrocesos del país en materia de acumulación de capacidades básicas en desarrollo humano. Este año se ofrece una mirada en profundidad sobre el tema de la integración social de las personas migrantes.

La segunda parte del capítulo explora la desigualdad, la pobreza y la exclusión social, vistas como situaciones que limitan el aprovechamiento de las oportunidades y el despliegue de las capacidades.

En esta edición se aprovechan los datos del IV Censo Nacional Agropecuario, realizado en 2014, para estudiar los vínculos entre la tenencia de la tierra, la pobreza y la desigualdad, a nivel cantonal. En materia de pobreza, los resultados de las mediciones basadas en el ingreso de los hogares y las personas se complementan con la aplicación del método multidimensional. Además, por segundo año consecutivo se hace un amplio análisis del mercado de trabajo, uno de los principales factores que explican la creciente desigualdad del ingreso y el estancamiento de la pobreza.

La tercera sección del capítulo evalúa la gestión de la equidad y la integración social, entendida como una responsabilidad que compete tanto al Estado como al mercado laboral. Sobre este último, con base en el enfoque de empleo digno del trabajador asalariado, se da seguimiento a la observancia del salario mínimo y las garantías laborales. En el ámbito estatal el foco de atención es el comportamiento de la inversión social pública en años recientes, con énfasis en el 2015.

Por último, el capítulo analiza el rol de los gobiernos locales en la gestión de la política social, desde tres vertientes: las competencias formalmente asignadas por la normativa, algunos programas y proyectos desarrollados por las municipalidades, por sí solas o en asocio con entes del Poder Ejecutivo, y el monto de los recursos invertidos en sectores sociales entre 2007 y 2015.

Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades

Como se indicó, esta primera parte del capítulo ofrece un balance general de la acumulación de capacidades en desarrollo humano, según el desempeño de algunos indicadores sociales en el año 2015 y con respecto a su tendencia de mediano plazo. Además se realiza una mirada en profundidad sobre el tema de la integración social de las personas migrantes en Costa Rica.

Balance general

Para brindar una visión de conjunto con una perspectiva comparada, al igual que en ediciones anteriores se recurre a un procedimiento que combina el análisis de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2015),

con respecto a la tendencia de mediano plazo, y el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en el contexto internacional^b. Los indicadores evaluados se seleccionaron con base en las aspiraciones en desarrollo humano mencionadas al inicio del capítulo (cuadro 2.2).

Durante el 2015 la mayoría de los indicadores sociales mantuvo las tendencias observadas en períodos previos, con algunos logros en áreas específicas y pocos retrocesos importantes. En términos agregados, ninguna aspiración del desarrollo humano registró avances significativos, lo que a la postre equivale a un deterioro. En el acceso al conocimiento se detuvo el progreso sostenido reportado en los últimos Informes. Tampoco mejoró el acceso a un ingreso digno, la aspiración más rezagada en años recientes,

lo que ratifica el estancamiento de la desigualdad, la pobreza y el desempleo.

El acceso a una vida larga y sana mostró un comportamiento similar al de los últimos cinco años: mejoras inerciales que permiten sostener los logros acumulados en décadas pasadas y que mantienen a Costa Rica en posiciones altas a nivel mundial. Una vez más se redujo la tasa de mortalidad infantil, al pasar de 8,0 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos en 2014, a 7,8 en 2015. Otro logro relevante fue el obtenido con la aplicación de programas de detección temprana y tratamiento oportuno del VIH-SIDA, ya que desde 2015 Costa Rica no registra transmisión del virus de madres a hijos. No obstante, en el mismo año hubo un leve descenso en la esperanza de vida, que pasó de 79,3 a

CUADRO 2.2

Valoración de algunos indicadores sociales, según su desempeño. 2015

Desempeño del 2015 con respecto a la tendencia^{a/}

Posición ^{b/}	Mejora	Se mantiene ^{c/}	Desmejora		
Alta	<ul style="list-style-type: none"> Coberturas de la PEA en la seguridad social (asalariados y no asalariados) Tasa de mortalidad infantil 		<ul style="list-style-type: none"> Esperanza de vida 		
Media	<ul style="list-style-type: none"> Jóvenes que no estudian ni trabajan Salario mínimo real Viviendas con acceso a internet Inversión pública per cápita en educación y salud Inversión social pública como porcentaje del PIB 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de desempleo Tasa de participación laboral femenina Incidencia de la pobreza por ingresos Tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo Tasa neta de escolaridad en la educación diversificada Población de 12 a 18 años que asiste a la educación Escolaridad promedio de la población en edad activa^{c/} 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de homicidios Ingreso promedio real del hogar Población de 25 a 39 años con secundaria completa o más^{c/} 		
Baja		<ul style="list-style-type: none"> Coefficiente de Gini Población en edad activa con secundaria completa o más 			
Tipo de resultado	Muy bueno	Bueno	Intermedio	Malo	Muy malo

a/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor obtenido en la tendencia 1990-2014 se compara con el valor obtenido en el 2015, y el crecimiento anual del 2015 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2014.

b/ Se determina por comparación internacional, a partir de un ranking de países. En algunos indicadores se debe tener cuidado con la interpretación, pues cuanto más bajo sea el valor, mejor es la posición que se ocupa. Por tanto, un nivel alto se asigna a los indicadores con cifras bajas. Estos son los casos de la mortalidad infantil, la tasa de desempleo, los jóvenes que no estudian ni trabajan, la incidencia de la pobreza, la tasa de homicidios y la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito.

c/ "Se mantiene" significa que en 2015 el indicador mantuvo la tendencia mostrada en el período 1990-2014, es decir, no hubo cambios estadísticamente significativos.

78,8 años. Este cambio se dio tanto entre los hombres (76,8 a 76,4) como entre las mujeres (81,8 a 81,2).

Las coberturas de la población económicamente activa (PEA) en la seguridad social se incrementaron, tanto en el seguro de salud como en pensiones. Este resultado se explica por una disminución de la PEA, ya que, según los registros de la CCSS, en 2015 el número trabajadores asegurados mostró un crecimiento menor que el de los últimos años (1,4%, frente a 3,2% promedio entre 2010 y 2014). Aun persisten retos para lograr coberturas contributivas universales, es decir, para cubrir a todas las personas que están insertas en el mercado laboral y aún no tienen este derecho, situación que revela la informalidad y la precariedad laboral que sufren muchos trabajadores. Una iniciativa en esta línea es un plan aprobado por la Junta Directiva de la CCSS, con el objetivo de aumentar el aseguramiento de las trabajadoras domésticas, el sector que actualmente tiene las coberturas más bajas (véase la sección “Gestión de la equidad e integración social”, al final de este capítulo).

A diferencia de 2014, cuando se reportó la menor incidencia del dengue del último quinquenio, en 2015 los casos se incrementaron en un 56%, para un total de 17.394, cifra similar al promedio de los últimos veinte años. Tres de cada cinco ocurrieron en las regiones Chorotega (40%) y Pacífico Central (18%). Los cantones más afectados fueron Abangares, Montes de Oro, Santa Cruz y Nicoya. El mosquito *Aedes aegypti*, portador del virus del dengue y de la fiebre amarilla, también transmite otras enfermedades de detección reciente, como el *zika* y la *chikungunya*. A julio de 2016 se había registrado un total de 238 casos autóctonos de *zika*, sobre todo en mujeres (61%) y en los cantones de Garabito (45%) y Quepos (8%). Además hubo 17 casos importados. En cuanto al *chikungunya*, a la misma fecha se habían diagnosticado 1.647 casos, nuevamente con Garabito a la cabeza (35%), seguido por Abangares (34%) y Puntarenas (22%). Estos resultados evidencian que, a pesar de las campañas de eliminación de criaderos y otras estrategias implementadas por el Ministerio de Salud,

no ha sido posible erradicar el mosquito, que sigue teniendo un comportamiento cíclico, determinado en especial por las condiciones climáticas de cada año.

Como ya se señaló, en la aspiración de acceso al conocimiento la mayoría de los indicadores se mantuvo sin cambios, a diferencia de las mejoras sostenidas que habían mostrado en los cuatro años previos. Hay dos excepciones: una nueva disminución del porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan y el aumento de viviendas con acceso a Internet. Sin embargo, preocupa el estancamiento – por cuarto año consecutivo – en las tasas netas de escolaridad en secundaria, sobre todo en el ciclo diversificado, al cual asiste apenas un 40% de la población de entre 15 y 16 años. Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2015, en el grupo de entre 5 y 24 años, el 73,4% asiste a la educación regular, sin cambios con respecto al 2014. Entre los 5 y los 12 años la cobertura es casi universal (97%), pero disminuye a 88% entre los 13 y los 17 años, y es de apenas un 42% entre los 18 y los 24.

El *Quinto Informe Estado de la Región* (2016) dedicó un capítulo especial al tema de la educación en Centroamérica. En él se plantea que las naciones del Istmo pueden agruparse en torno a tres “situaciones estratégicas de educación”. Costa Rica presenta las condiciones de un sistema educativo maduro, con una base amplia de financiamiento e importantes logros en términos de acceso. Sin embargo, tiene pendientes tres grandes desafíos: ofrecer servicios de alta calidad, universalizar la enseñanza secundaria y elevar el perfil educativo de la fuerza laboral. Para alcanzar esas metas tiene un margen de maniobra limitado, pues el período del bono demográfico se agotará en la presente década (recuadro 2.1).

En la aspiración de acceso a un ingreso digno no hubo cambios relevantes, lo cual es preocupante, pues los últimos Informes han señalado una evolución negativa en los indicadores que se utilizan para su seguimiento. Esto significa un estancamiento en niveles desfavorables. Por tercer año consecutivo los ingresos promedio de los hogares mostraron una contracción real, esta vez de 1,5%. El ingreso por trabajo (que representa

el 81% del total) se redujo en 1,5%, mientras que los subsidios estatales y las becas volvieron a aumentar (8,2%). Entre 2014 y 2015 disminuyeron los ingresos en todos los quintiles, sobre todo en el primero (20% más pobre) y el cuarto. El coeficiente de Gini registró un valor de 0,516, parecido al de los últimos cinco años. La pobreza afectó a un 21,7% de los hogares, sin variaciones estadísticamente significativas en relación con el año anterior. Un 7,2% de los hogares vive en pobreza extrema, y aunque esta cifra tampoco representa un cambio importante con respecto al 2014, sí se observa una tendencia creciente desde 2010. La tasa de desempleo abierto estimada con datos de la Enaho se mantuvo en 8,5%, similar a la de los últimos tres años, y una vez más reflejó un desempeño insuficiente del mercado de trabajo, que no logra absorber una oferta laboral decreciente.

Por último, en la aspiración de acceso a una vida libre de amenazas por segundo año consecutivo hubo retrocesos, luego de las mejoras observadas entre 2011 y 2013. La tasa de homicidios aumentó 1,5 puntos porcentuales, para ubicarse en 11,5 casos por 100.000 habitantes, con un total de 557 víctimas (80 más que en 2014). Esta cifra es la misma de 2010 y solo es superada por la de 2008-2009, cuando llegó a 11,8. Como se ha reportado en Informes anteriores, el principal método empleado para cometer homicidios es el uso de armas de fuego, el cual representó casi el 70% del total en 2015, uno de los valores más altos de las últimas décadas. Casi la mitad de los homicidios tiene móviles relacionados con el crimen organizado (narcotráfico, venganza y sicariato) y más del 90% se comete con arma de fuego. Otros móviles importantes son robos o asaltos (15%), riñas (9,7%) y problemas personales (9,3%). Las dos primeras categorías disminuyeron significativamente su proporción dentro del total; de hecho, el número de víctimas en esos tipos de homicidios se redujo entre 2014 y 2015.

Además en 2015 se registraron nueve femicidios⁵, tres más que en 2014, aunque menos que el promedio de los últimos veinte años. Si se amplía la definición y se consideran los asesinatos de mujeres por motivos pasionales o sentimentales,

RECUADRO 2.1

Centroamérica requeriría de tres a seis décadas para alcanzar las coberturas educativas de la OCDE

De acuerdo con el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016), en materia de logro educativo Centroamérica muestra amplias brechas que son determinadas por la ubicación geográfica y el ingreso de las personas, y que se manifiestan tanto entre países como al interior de ellos. El 60% de la PEA regional tiene seis años o menos de educación, nivel insuficiente para mejorar la productividad y enfrentar los desafíos de la transición demográfica.

Una medida de la magnitud de los retos que afronta el Istmo en términos de cobertura educativa es la comparación con otras regiones, por ejemplo, América Latina y el Caribe (ALC) y la OCDE⁴. En la educación media la cobertura promedio de Centroamérica (52%) es entre treinta y cuarenta puntos porcentuales menor a los promedios de ALC y la OCDE, respectivamente. A la vez, en la última década este fue el nivel que tuvo el menor crecimiento (0,8 puntos porcentuales al año), e incluso en El Salvador y Panamá disminuyó. En la enseñanza preescolar el aumento medio anual de la cobertura fue de 0,9 puntos. En relación con ALC y la OCDE, la brecha es de entre diecisiete y veintitrés puntos.

El Informe realizó una estimación de

la cantidad de años que se requerirían para alcanzar la cobertura promedio que tenían en 2014 las demás naciones de ALC y los miembros de la OCDE, asumiendo que los países centroamericanos mantendrán el ritmo de crecimiento reportado en la última década para cada nivel educativo. Los resultados muestran un panorama preocupante (cuadro 2.3). En preescolar, el plazo estimado sería de entre cinco y seis décadas. No obstante, ese promedio regional está fuertemente afectado por el tiempo que le tomaría a Honduras: más de dos siglos, debido a sus bajas coberturas y lentos ritmos de crecimiento. El escenario más favorable se da en el tercer ciclo, en el cual el conjunto del Istmo necesitaría alrededor de tres décadas para alcanzar los niveles de referencia.

El mayor rezago está en la educación media (completar la secundaria): la mayor parte de las naciones centroamericanas necesitaría más de cuatro décadas para alcanzar el promedio de los países de ALC y más de seis para equipararse con los de la OCDE. En este nivel es también donde las brechas intrarregionales son mayores. Mientras Costa Rica ya igualó a ALC y en poco menos de siete años podría hacerlo también con la OCDE, en Honduras y Guatemala llegar a esos umbrales tomaría

entre cuatro y siete décadas, y en Nicaragua mucho más, debido a que sus coberturas son bajas y crecen a un ritmo lento.

Mientras tanto, se acorta el tiempo para aprovechar el bono demográfico. Los gobiernos se deben plantear metas ambiciosas, no solo con el fin de aumentar la cobertura, sino también la calidad y pertinencia de la educación. En un primer momento, aprovechar el bono demográfico requerirá fortalecer las inversiones en infraestructura, formación docente, y transporte estudiantil, entre otras áreas, para ampliar el acceso y atender la creciente demanda de educación. Estos son los retos que hoy enfrentan Guatemala, Honduras y Nicaragua. Posteriormente, en las fases más avanzadas de la transición, el descenso de la población en edad de estudiar liberará recursos financieros y humanos en los primeros niveles, que podrán destinarse a aumentar la cobertura en secundaria, mejorar la calidad y diversificar las ofertas de formación, en especial para los sectores que tienen rezagos educativos o necesitan desarrollar nuevas competencias laborales (Saad et al., 2008). En esta situación se encuentran Costa Rica, Panamá y, en alguna medida, El Salvador.

Fuente: PEN, 2016.

cometidos por ex esposos, ex concubinos, novios o ex novios, o bien por atacantes sexuales o acosadores⁶, la cifra se eleva a dieciocho, dos más que en 2014.

Miradas en profundidad

Todos los años este Informe busca desagregar los indicadores para profundizar en el estudio de las aspiraciones de desarrollo humano y llamar la atención sobre desafíos pendientes, incluso en áreas en las que Costa Rica exhibe logros importantes. En esta edición se seleccionó el tema de la migración.

La población migrante que vive en el país, en promedio, tiene un perfil de alta vulnerabilidad en comparación con los residentes nacidos en Costa Rica: baja escolaridad, menor aseguramiento,

problemas de empleo (subempleo, bajos ingresos, incumplimiento de garantías laborales y del salario mínimo) y alta incidencia de problemas de vivienda⁷. En general, el país muestra dificultades para garantizar la integración social de este grupo.

Como parte de los esfuerzos para atender estos desafíos, se ha planteado la regularización migratoria como un mecanismo para ordenar la situación laboral de estas personas, proteger sus derechos y promover su inserción en el régimen de seguridad social. La aprobación de la Ley General de Migración (n° 8764), de 2010, constituye el principal avance en la materia. Sin embargo, a seis años de su promulgación, no se han alcanzado los objetivos esperados y han

empezado a manifestarse debilidades en su diseño, especialmente en los asuntos relacionados con el aseguramiento y las sanciones por incumplimiento.

A las dificultades para la gestión de esta problemática se ha sumado en el período más reciente otro fenómeno, que no es exclusivo de Costa Rica: la migración de tránsito, que se ha agravado desde finales de 2015 con el arribo de oleadas de migrantes temporales provenientes de Cuba, África y Haití.

Oportunidades de empleo: principal razón para migrar a Costa Rica

A partir de la década de los noventa, una vez superadas las crisis políticas de algunas naciones de la región, para amplios sectores de la población

CUADRO 2.3

Centroamérica: años esperados^{a/} para alcanzar la cobertura educativa de América Latina y el Caribe (ALC) y la OCDE, según nivel educativo. 2014

País/Región	Preescolar		Tercer ciclo		Educación media	
	ALC	OCDE	ALC	OCDE	ALC	OCDE
Belice	13,5	16,4	8,4	11,2	20,3	43,7
Costa Rica	0,5	7,3	3,0	5,2	0,0	6,7
El Salvador ^{b/}	7,1	11,9	8,9	10,6		
Guatemala	20,6	30,1	24,6	26,2	46,1	67,2
Honduras	253,8	289,7	107,7	114,2	41,1	63,1
Nicaragua	32,7	43,0	18,2	20,1	77,2	110,8
Panamá ^{b/}	8,7	14,6	16,7	19,3		
Centroamérica	48,1	59,0	26,8	29,5	36,9	58,3

a/ Los años esperados se calculan con base en el aumento promedio anual de las coberturas educativas de cada país durante el período 2005-2014.

b/ No se incluye a El Salvador y Panamá en la educación media debido a que las tasas de crecimiento en el período de análisis fueron negativas, lo que no permite modelar su avance esperado.

Fuente: PEN, 2016, con datos de los ministerios de Educación de los países.

RECUADRO 2.2

Recientes flujos de migración de tránsito

Hacia finales de 2015 Costa Rica otorgó visas de tránsito temporal a alrededor de 7.800 ciudadanos cubanos que pretendían pasar por el territorio nacional en su camino hacia Estados Unidos. Aunque esta situación no era nueva, se convirtió en una crisis cuando el Gobierno de Nicaragua se negó a hacer lo mismo, lo que generó que este grupo, y otros que llegaron posteriormente, se concentraran en la frontera norte, en un número que la Dirección General de Migración y Extranjería estimó en 8.000 personas en su punto más crítico.

Aunque el flujo de cubanos se redujo drásticamente a partir de marzo de 2016,

en los meses siguientes se incrementó la afluencia de migrantes extracontinentales, en especial africanos, quienes huyen de situaciones de guerra, persecución y pobreza. En septiembre de 2016 se conoció que una parte importante de esta población en realidad provenía de Haití. Tanto cubanos como africanos y haitianos tienen como propósito llegar a Estados Unidos. Los primeros están amparados por una ley especial que les permite entrar a ese país al pasar la frontera mexicana. Para el resto, que no goza de ese beneficio, el horizonte es incierto.

Fuente: Segura, G. 2015.

centroamericana el principal motivo para migrar ha sido económico. Costa Rica se ha caracterizado por ser un país receptor neto de migrantes; así lo demuestra el hecho de que un 9% de sus habitantes nació en el extranjero, la proporción más alta de América Latina. Los flujos de inmigración permanente no han variado en los últimos años, pero los de inmigración

temporal se incrementaron un 26% desde 2010 (Sicremi, 2015).

Los datos censales indican que la tasa de crecimiento de residentes nacidos en el extranjero descendió de un 7,5% en el período 1984-2000, a un 2,4% entre 2000 y 2011 (INEC, 2012). Históricamente Nicaragua ha sido el principal país de origen, pues las personas

de esa nacionalidad representan el 74,6% del total de inmigrantes. Cabe señalar, sin embargo, que su participación se ha mantenido sin mayores cambios desde el año 2000, cuando ascendió al 76,4%.

Panamá y Costa Rica tienen un importante flujo circular de trabajadores agrícolas que migran de forma temporal, fundamentalmente en los períodos de cosecha de banano y café. En estas actividades tienen un peso significativo las personas indígenas, en especial de la etnia Ngöbe Buglé, cuyo caso merece atención por las malas condiciones laborales y de vida que enfrentan en el país. El Censo de 2011 contabilizó la presencia de 9.543 indígenas Ngöbe en territorio costarricense, de los cuales 3.015 eran panameños.

Según el Banco Central de Costa Rica, en el período 2013-2014 ingresaron temporalmente al país 41.509 extranjeros, de los cuales 33.478 lo hicieron para trabajar en café, 1.836 en melón, 4.322 en caña de azúcar, 1.250 en naranja y 623 en banano. En los cultivos de melón, naranja y caña de azúcar el 100% de estos migrantes es nicaragüense, en café el 69,5% son panameños, un 30% son nicaragüenses y un 0,5% salvadoreños (BCCR, 2014). Otro flujo que ha aumentado en los últimos meses es el de la migración de tránsito, es decir, las personas que atraviesan el territorio nacional en su camino hacia otros destinos, en especial Estados Unidos (recuadro 2.2).

En sentido inverso, menos del 2% de la población costarricense migra hacia otros países. Sin embargo, este fenómeno tiene importantes efectos en algunos lugares de los que procede una alta proporción de los emigrantes, entre ellos el norte de la GAM, la zona de Los Santos y el cantón de Pérez Zeledón (Vargas, 2005).

En 2015, un 11,9% de la fuerza laboral del país era extranjera y, de ese total, el 81% era nicaragüense (cuadro 2.4). Este grupo tiene un mayor porcentaje de ocupación (64%) y menos población fuera de la PEA (29,1%) que el promedio nacional. Por ramas de actividad, esta población se inserta de manera predominante en el servicio doméstico (39,4% de las mujeres), el sector agropecuario (23,1% de los hombres) comercio y reparación de

vehículos (15,6%), construcción (23,8% de los hombres) industria manufacturera (10,2%), alojamiento y servicio de comidas (14,3% de las mujeres).

Nuevos mecanismos para la regularización migratoria

La base de las políticas de integración de los migrantes debe ser el reconocimiento de los aportes que estas personas hacen a la sociedad, en su búsqueda de mejores condiciones de vida y superación individual (Montero, 2010). En este sentido, la “Política migratoria Integral para Costa Rica”, publicada en 2013, refleja los compromisos del Estado, de gestionar y controlar los flujos migratorios, a la vez que se procura una adecuada integración de estos grupos mediante el trabajo coordinado de las instituciones con competencias en la materia. Desde esta perspectiva, las acciones derivadas de la Política deben contribuir a solventar las necesidades de personas que, por su condición, tienen que ser atendidas de manera particular, principalmente en los servicios públicos y el sistema de seguridad social.

Aunque basada en un enfoque de derechos humanos, la Ley General de Migración (n° 8764), de 2010, estableció mecanismos que a la larga han reducido

las posibilidades de alcanzar la regularización migratoria, como por ejemplo el cobro de cien dólares por cada mes de estancia irregular en el país (Sandoval, 2012). Es necesario adecuar las tarifas y multas previstas en la Ley a la realidad de la mayoría de las personas migrantes, caracterizada por situaciones de exclusión social, bajos niveles educativos, informalidad e incumplimiento de garantías laborales.

La Ley 8764 tampoco contempla las tradiciones culturales y los modos de vida de las comunidades indígenas, pese a que ya antes de su promulgación un voto de la Sala Constitucional (1786-93) había ordenado al Estado costarricense respetar los mandatos del Convenio 169 de la OIT (Ley 7316), para facilitar la documentación y cedulaación de los indígenas Ngöbe Buglé y, consecuentemente, hacer valer las garantías constitucionales y del Derecho Internacional de esta población. Con ese propósito, en mayo de 2012 la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) publicó el Reglamento de Extranjería, en cuyo Título V se desarrolla el tema de las poblaciones indígenas extranjeras y se establece que este grupo tendrá un procedimiento especial para regularizar su situación en las categorías de resi-

dente permanente, trabajador temporal, trabajador transfronterizo y estudiante. Además, con el objetivo de facilitar la regularización de los trabajadores indígenas que migran en forma estacional, se redujo la cantidad de requisitos y el costo de los trámites (Morales et al., 2014).

Otro avance de la DGME en materia de derechos humanos fue la promulgación, en 2015, del “Protocolo de actuación para situaciones migratorias especiales”, que ha resultado de gran utilidad para el abordaje de los casos de migración de tránsito de ciudadanos cubanos y extracontinentales, ya comentados en el recuadro 2.2.

Por otra parte, también cabe destacar el avance que representa la “Política institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada”, aprobada por la Corte Plena del Poder Judicial en noviembre de 2010. Esta política parte del reconocimiento del complejo y multidimensional contexto en que se produce el fenómeno migratorio y establece lineamientos para asegurar el acceso efectivo a la justicia para las personas migrantes y refugiadas, independientemente de su situación jurídica y las causas que generaron su desplazamiento.

CUADRO 2.4

Indicadores sobre la población de 15 años y más, por país de nacimiento. 2015

Indicadores	País de nacimiento				
	Costa Rica	Nicaragua	Resto de Centroamérica	Resto del mundo	Total
Población económicamente activa (PEA)	1.997.320	217.443	13.792	37.600	2.266.155
Tasa neta de participación laboral	59,1	70,9	57,7	65,2	60,2
Tasa de desempleo abierto	8,5	9,5	8,0	2,1	8,5
Población fuera de la PEA	3.379.138	306.738	23.918	57.690	3.767.484
Personas ocupadas por rama de actividad					
Comercio	17,5	15,6	16,2	24,2	17,4
Agricultura y ganadería	11,1	15,7	9,6	1,3	11,4
Industria manufacturera	10,7	10,2	13,6	6,9	10,6
Servicio doméstico	6,6	17,1	8,9	2,4	7,6
Alojamiento y servicios de comida	6,1	8,9	3,5	11,4	6,4
Construcción	5,5	14,3	6,0	1,5	6,3
Resto de actividades	42,5	18,2	42,3	52,1	40,4

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2015, del INEC.

Bajo aseguramiento de la población inmigrante limita regularización migratoria

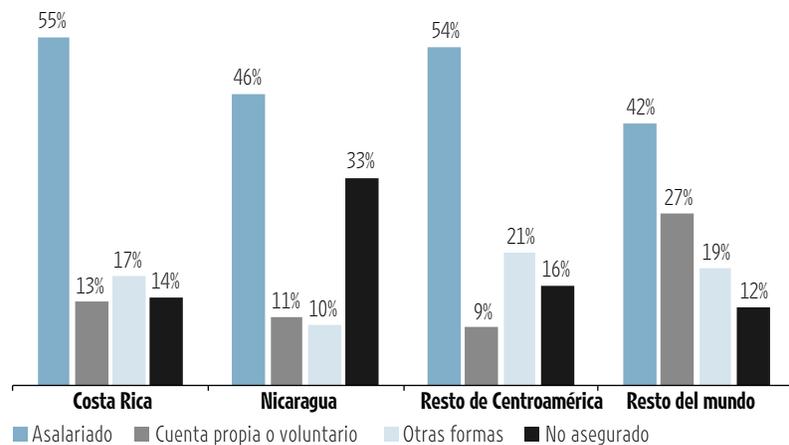
Hasta 2013 el acceso a la seguridad social no dependía de la condición migratoria de los trabajadores. Fue a partir de la promulgación de la Ley 8764 que la CCSS empezó a coordinar con la DGME para restringir la prestación de servicios a quienes estén legalmente en el país⁸. En concreto, se establecieron lineamientos para el aseguramiento en las modalidades de asegurado voluntario y trabajador independiente, para aquellas personas que estén en capacidad de presentar una cédula de residencia vigente, una resolución de aprobación de residencia o categoría especial u otro documento que acredite que se encuentra en proceso de renovación de su cédula de residencia o categoría especial (los dos últimos deben ser extendidos por la DGME (CCSS, 2015). Esto excluye a los migrantes en condición irregular, que no realizan actividades independientes o trabajan en la informalidad.

Según la Enaho 2015, entre las personas ocupadas, un 33% de los nicaragüenses no está afiliado al seguro social, cifra que duplica la de los costarricenses (gráfico 2.1). Además de la vulnerabilidad social, este dato sugiere que el aseguramiento como requisito para alcanzar la regularización migratoria no ha crecido desde que entró vigencia la Ley 8764. Ello se explica por los sectores productivos en los que se insertan los trabajadores extranjeros, en los cuales son frecuentes la morosidad patronal y la alta rotación de personal, ya sea por la estacionalidad de las actividades, o como forma de evitar el pago de cargas sociales, entre ellas el aseguramiento ante la CCSS (Segura, 2016).

Hasta febrero de 2015, de aproximadamente 2.500 empleadores agrícolas que según estimaciones del MAG podrían necesitar mano de obra extranjera, solo un 3% había llenado el formulario para regularizar la situación de sus trabajadores, según lo dispuesto en el decreto n° 38541-GOB-TMSS-MAG⁹, publicado en agosto de 2014. Esto evidencia que en la mayoría de los casos las personas migrantes se hacen cargo de su propia regularización y aseguramiento, y que el nuevo requisito no ha estimulado la

GRÁFICO 2.1

Condición de aseguramiento de las personas ocupadas en el seguro de salud de la CCSS, según lugar de nacimiento. 2015



Fuente: Segura, G. 2016, con datos de la Enaho 2015, del INEC.

responsabilidad patronal. Debe tenerse en cuenta que algunas actividades económicas dependen estructuralmente de la participación de las personas migrantes, como los sectores de construcción, seguridad privada, agricultura y trabajo doméstico remunerado.

A esto se suma la severidad y los elevados costos de las multas¹⁰ y los trámites, que pueden favorecer la irregularidad. La Ley dispone que las personas extranjeras admitidas como no residentes pueden cambiar de categoría migratoria mientras estén en el país, para lo cual deben realizar un trámite que cuesta doscientos dólares. Asimismo, las personas que ingresaron al país como turistas pueden prorrogar su estadía, previo pago de cien dólares.

Es esencial fortalecer las labores de inspección que realiza el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, especialmente en las temporadas de cosecha de cultivos que demandan un alto número de trabajadores temporales. Esto puede suponer un reto institucional, pues se requiere mayor flexibilidad y la reorientación de recursos de acuerdo con las necesidades de inspección en algunas épocas.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE MIGRACION

véase Segura, G. 2016, en www.estadonacion.or.cr

Igualdad de oportunidades y capacidades

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la desigualdad, la pobreza y la exclusión social son situaciones que privan a las personas de las posibilidades de “ser y actuar”, es decir, afectan el aprovechamiento de las oportunidades y capacidades, dificultan el crecimiento económico y debilitan la democracia. Este capítulo entiende la equidad social como la igualdad en la dotación de oportunidades, de manera que todos los habitantes tengan los medios para potenciar sus capacidades. Esta situación no asegura que todos obtengan resultados semejantes a lo largo de sus vidas, pues en ello intervienen otros factores (esfuerzo personal, aptitudes, inteligencia, suerte, etc.). Sin embargo, sí garantiza que ningún individuo enfrente bloqueos sociales que lo condenen a la pobreza y la vulnerabilidad social.

Desde este punto de vista el balance del desempeño nacional es negativo: la desigualdad del ingreso está estancada en niveles altos, no hay avances en la reducción de la pobreza medida por ingresos y el mercado de trabajo –la principal fuente de ingresos de las familias– mantiene resultados desfavorables.

En esta edición, el seguimiento de los indicadores tradicionales de desigualdad se complementa con el estudio de la concentración de la tierra, a partir de los resultados del VI Censo Nacional

Agropecuario, que se realizó en 2014, treinta años después del anterior. En materia de pobreza el análisis combina dos enfoques: la línea de ingreso y el método multidimensional. Además, se simulan algunos escenarios para predecir el efecto que tendría sobre la pobreza y la desigualdad la inserción laboral de personas que actualmente están inactivas.

Nuevamente se analiza en profundidad el tema del mercado laboral, como factor explicativo de la pobreza y la desigualdad. Como un aporte novedoso, se actualizó el estudio del empleo con base en la estructura productiva derivada de la matriz insumo-producto del BCCR ajustada al 2012 como año base. Además, con datos del INEC, se elaboraron perfiles de los emprendimientos de los hogares, su motivación y los niveles de informalidad en que operan.

Desigualdad estancada en niveles altos

En los años transcurridos del presente siglo Costa Rica ha visto crecer la desigualdad en la distribución de los ingresos, en un contexto latinoamericano que avanza en sentido contrario. Un estudio de la Cepal que consideró diecisiete países de la región encontró variaciones estadísticamente significativas en nueve de ellos, sobre todo entre 2010 y 2014. La evolución más favorable la registraron Uruguay, Argentina, Ecuador, El Salvador y República Dominicana. Costa Rica mostró un estancamiento en ese período y se ubica en la novena posición de menor a mayor desigualdad. Solo en dos países la situación se deterioró: Paraguay y, en especial, Venezuela (Cepal, 2016).

El indicador más utilizado para medir la desigualdad es el coeficiente de Gini¹¹. El gráfico 2.2 muestra su evolución desde 1987 en Costa Rica. En 2015 la cifra fue de 0,516, sin cambios con respecto al 2014 y similar a los valores reportados en los últimos cinco años, lo que refleja un estancamiento en niveles altos de desigualdad.

En perspectiva internacional, esta cifra es mayor al promedio latinoamericano (0,491) y el de las naciones de la OCDE, tanto si se calcula con el ingreso antes de impuestos (0,470) o después de ellos

(0,320). La OCDE señala que la mayoría de sus miembros logra importantes reducciones de la desigualdad a través de los impuestos y las transferencias, con excepción de Chile y Corea del Sur, aunque en este último la desigualdad es baja. Por limitaciones de información, para Costa Rica no hay estimaciones basadas en el ingreso después de impuestos. No obstante, los datos de otros países sugieren que aquellos que registran valores altos en el coeficiente de Gini, se mantienen en niveles similares cuando el indicador se calcula después de impuestos (OCDE, 2015).

A diferencia de lo reportado en Informes anteriores, en 2015 el coeficiente de Gini sí reflejó brechas por lugar de residencia, pues mientras en las zonas urbanas el indicador no varió (0,501), en las rurales pasó de 0,508 en 2014 a 0,520 en 2015. Este cambio se explica por un mayor crecimiento real de los ingresos del quintil más rico.

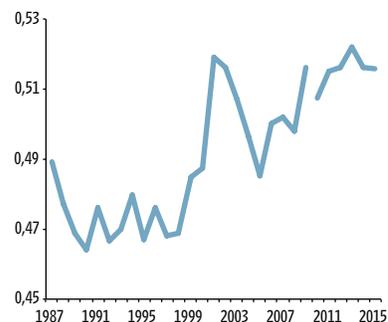
Cuatro regiones tuvieron cifras semejantes: Central, Chorotega, Pacífico Central y Huetar Norte. El cambio interanual 2014-2015 muestra variaciones significativas en la Huetar Caribe (11%), la Pacífico Central (6%) y la Brunca (-2%). Aunque la Huetar Caribe sigue siendo la menos desigual, el aumento registrado la acercó a los niveles de las demás regiones. La Brunca destaca como la más desigual.

En 2015 el ingreso neto promedio mensual de los hogares ascendió a 1.003.155 colones, lo que representa una disminución real del 1,5% en relación con 2014. El ingreso por trabajo (que representa el 81% del total) también se redujo en 1,5%, mientras que los subsidios estatales y las becas volvieron a aumentar (8,2%). La magnitud de la contracción difiere entre grupos, pero los de menores ingresos, de nuevo, estuvieron entre los más perjudicados: los ingresos del primer quintil (los más pobres) cayeron un 3,0% y los del cuarto quintil un 3,4%, en tanto que los otros quintiles mostraron descensos menores al 1%.

Al clasificar los hogares en diez grupos (deciles) según su ingreso per cápita se observa que, por tercer año consecutivo, casi todos vieron reducidos sus ingresos en términos reales (gráfico 2.3). Sin

GRÁFICO 2.2

Evolución del coeficiente de Gini^{a/}



a/ Se ordenan y acumulan las personas a partir del ingreso familiar per cápita (neto ajustado).

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM y las Enaho, del INEC.

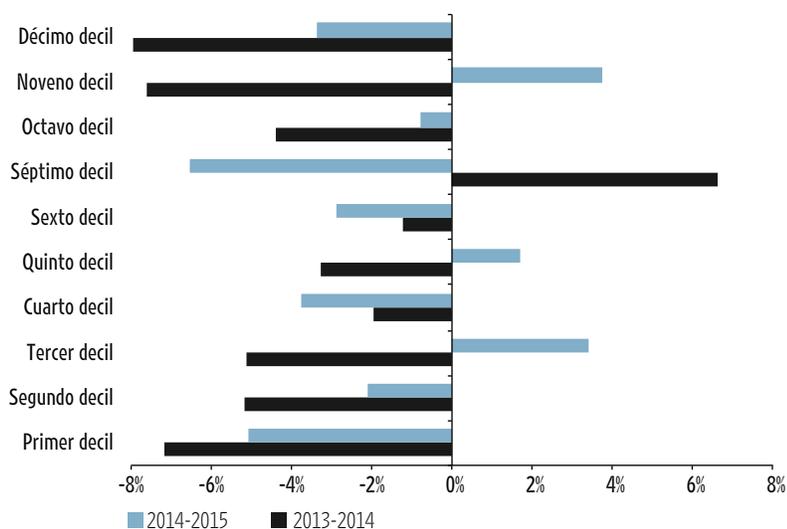
embargo, a diferencia de lo ocurrido en el período anterior, entre 2014 y 2015 los ingresos totales de los más pobres cayeron proporcionalmente más que los de los más ricos. Asimismo, la evolución desde 2010 muestra que en el primer decil estos disminuyeron un 14,9%, mientras que en el décimo aumentaron un 6,9%. Es claro, entonces, que el estancamiento de la desigualdad se da en un contexto de contracción real de los ingresos de los hogares, sobre todo de los más pobres.

Otro indicador de la desigualdad es el porcentaje del ingreso total que acumula cada decil. Mientras el primero recibe apenas un 1,2% (sin cambios con respecto al 2014), el décimo concentra un 32,4%. No obstante, cabe indicar que este último porcentaje se redujo en 0,6 puntos con respecto al año anterior, pues el ingreso del noveno decil tuvo un incremento real y su proporción dentro del total aumentó de 17,1% a 18,0%. Otro dato relevante es que la mitad de los hogares de menores ingresos (primeros cinco deciles) percibe solo un 19% del ingreso, en tanto que el 20% más rico (quinto quintil) absorbe la mitad.

En 2015 los ingresos promedio del quinto quintil fueron 13 veces mayores que los del primero, cifra que no varió significativamente en relación con el año previo, pero que representó un aumento de 2,2 puntos porcentuales con respecto al 2010. Esto quiere decir que, en promedio,

GRÁFICO 2.3

Variación real del ingreso promedio del hogar^{a/}, por decil de ingreso per cápita^{b/}



a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflactados con el IPC, base junio de 2015.

b/ Los hogares se ordenan en diez grupos de igual tamaño (deciles), a partir de su ingreso neto per cápita.

Fuente: Elaboración propia con datos de las Enaho, del INEC.

por cada 1.000 colones que percibió el 20% más pobre de la población, el 20% más rico recibió 13.000. Visto por deciles, el décimo¹² tiene un ingreso 27,2 veces mayor que el primero (el promedio para países de la OCDE es 9). Si se considera el ingreso del 2% de los hogares más ricos¹³ y se contrasta con el del primer decil, el indicador para el 2015 asciende a 42 veces, cifra menor que la del año previo, pero similar a las de 2011 y 2012.

Entre 2014 y 2015 disminuyó el ingreso promedio en todas las clases sociales

La desigualdad también puede ser analizada en términos de clases sociales, según la metodología introducida por este Informe en su decimoquinta edición. Las clases sociales se definen como conjuntos de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica de un país, la cual les da acceso a ciertos ingresos, poder o autoridad. Esta posición está determinada por los modos en que las personas participan en la organización socioproductiva.

En Costa Rica, la estructura del mercado laboral por clases sociales muestra

que aproximadamente una de cada cinco personas ocupadas está en las clases intermedias o es un pequeño propietario. Le siguen en importancia los obreros en servicios, los profesionales y medianos empresarios y los obreros industriales, con cerca de un 13% cada uno. Un 9% son otros trabajadores (no calificados), un 7% obreros agrícolas y el 2% restante pertenece a la clase alta.

Entre 2014 y 2015 los ingresos promedio mensuales en todas las clases sociales cayeron en términos reales. Las mayores contracciones se dieron en la clase alta, los pequeños propietarios, el grupo de otros trabajadores y los profesionales y medianos empresarios.

La distribución por sexo, en general, es de 61% hombres y 39% mujeres. Sin embargo, la estructura del mercado laboral presenta diferencias por clases sociales. Las que pueden clasificarse como “masculinas”, pues tienen una proporción de hombres muy superior al promedio, son los obreros agrícolas, los obreros industriales y la clase alta. Los otros trabajadores constituyen una clase “femenina”, en tanto que las clases intermedias y de profesionales y los medianos empresarios son clases “equitativas”, pues en ellas ambos sexos participan en partes iguales.

Censo confirma reducción de área agropecuaria y aumento en la concentración de la tierra

Al avanzar la segunda década del siglo XXI, Costa Rica tiene una sociedad notablemente más grande, urbana y envejecida, y una economía mucho más abierta y dinámica. Mientras ocurrían todos los procesos que dieron lugar a ese perfil, durante treinta años el país careció de información detallada y confiable sobre el sector agropecuario, así como sobre la distribución y la propiedad de la tierra. Ese vacío se subsanó por fin en 2014, al llevarse a cabo el VI Censo Nacional Agropecuario (Cenagro), cuya edición anterior se había realizado en 1984.

El Cenagro recogió información sobre las actividades agrícolas, pecuarias y silvícolas, la distribución geográfica de los cultivos, las prácticas productivas y las formas de tenencia y uso de la tierra (INEC, 2015c). Se contabilizaron 93.017 fincas en 2,4 millones de hectáreas, cifras que representan disminuciones de 8,7% y 21,6%, respectivamente, en relación con los datos de 1984. Hoy las fincas agropecuarias ocupan un 47,1% del territorio nacional.

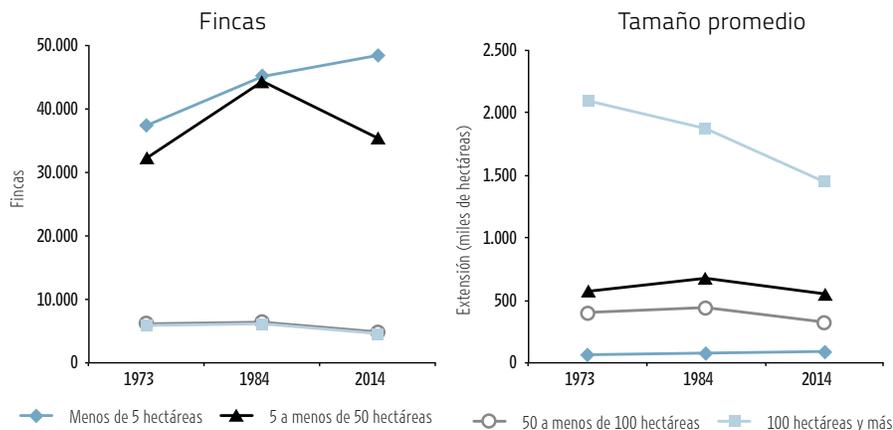
Las fincas pequeñas (de menos de cinco hectáreas) fueron las únicas que crecieron entre los censos de 1973 y 2014. El resto tuvo una contracción que, en términos absolutos, ubica al grupo de entre cinco y menos de cincuenta hectáreas como el que más se redujo (gráfico 2.4).

El uso del suelo, aproximado a través de la actividad principal¹⁴ de las fincas, indica que más de la mitad (53%) se dedica a la producción pecuaria (ganado vacuno, caprino, ovino, porcino, aves de corral y afines), un 41% a la agricultura, un 5% a manejo y protección de bosque, y el restante 1% a otros usos. Al desagregar por tamaño de las fincas hay diferencias notables. Las más pequeñas (menos de una hectárea) se dedican sobre todo a cultivos agrícolas (89%), mientras que las más grandes (cien hectáreas o más) tienen como actividades principales la pecuaria (47%), la agrícola (44%) y el manejo y protección de bosque (8%; para más detalles, véase el capítulo 4 de este Informe).

Un pequeño número de fincas grandes

GRÁFICO 2.4

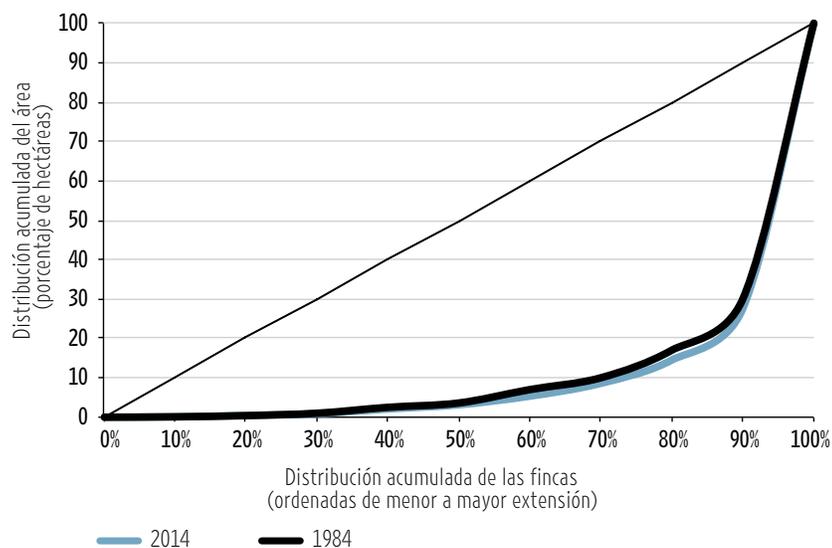
Número de fincas y tamaño promedio, según extensión en hectáreas



Fuente: Morales y Segura, 2016, con datos de los Censoagro, del INEC.

GRÁFICO 2.5

Curva de Lorenz de la distribución de la tierra agropecuaria. 1984 y 2014



Fuente: Morales y Segura, 2016, con datos de los Censoagro, del INEC.

(de más de quinientas hectáreas) abarca una cantidad importante del área agropecuaria. La concentración es evidente si se considera que la mitad de las fincas del país suma apenas un 3% de las hectáreas agropecuarias, o que el 80% apenas representa un 15% (gráfico 2.5).

Un indicador útil para medir la concentración de la tierra es el coeficiente de Gini calculado según la extensión de las fincas en hectáreas. Cuanto más se acerca el coeficiente a 1, más desigual es la distribución del suelo. En 2014 su valor fue de

0,82, superior a la cifra de 0,79 obtenida en 1973 y la de 0,81 registrada en 1984 (Edelman y Seligson, 1994).

Por cantones, los que muestran mayores desigualdades son relativamente pequeños en extensión agropecuaria, excepto Liberia (mapa 2.1). Es importante aclarar que no hay un patrón que vincule extensión y desigualdad, pues hay cantones "pequeños" que también tienen baja desigualdad. Lo que sí destaca es que la mayoría de los cantones que abarcan grandes extensiones agropecuarias (color

verde oscuro en el mapa) se ubica en puntos intermedios de desigualdad, con coeficientes de Gini que fluctúan entre 0,74 y 0,79.

Pobreza rural asociada a la extensión agropecuaria

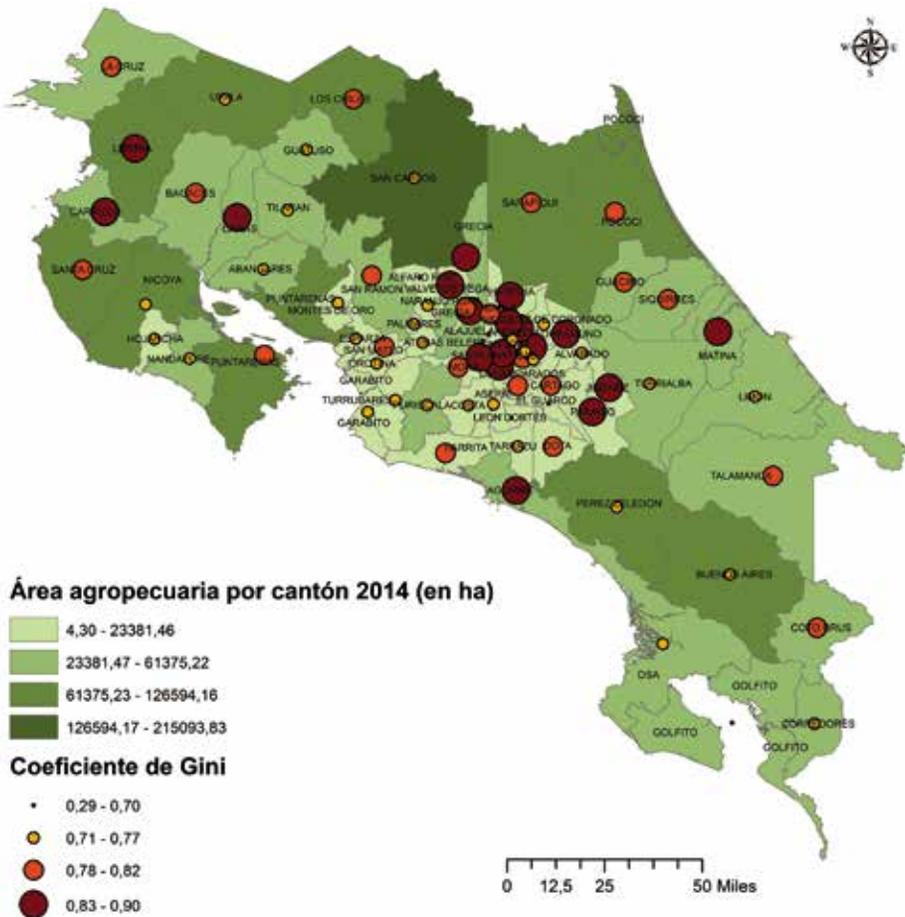
Para analizar si existe un vínculo entre extensión agropecuaria y condiciones de pobreza y desigualdad en los cantones, se utilizaron las bases de datos del Censoagro 2014 y el Censo de Población 2011. Los resultados no muestran un nexo entre concentración de la tierra y concentración de los ingresos, ambas medidas con el coeficiente de Gini, pero sí una clara asociación entre la pobreza de los cantones y la extensión del área agropecuaria, sin importar el método de medición de la pobreza que se utilice (NBI o línea de ingreso).

También hay una relación directa y positiva entre el empleo agropecuario y los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Por cantones, un aumento de un punto en el porcentaje de personas que trabajan en agricultura, incrementa en 0,5 el porcentaje de hogares con NBI (gráfico 2.6). En Matina, Los Chiles y Buenos Aires más de la mitad del empleo está concentrada en el agro y más de la mitad de los hogares tiene NBI. Sin embargo, otros cantones que registran altos porcentajes de hogares con NBI muestran menores proporciones de empleo agropecuario, entre ellos Osa, Golfito, Corredores, Limón, Parrita, Abangares y Garabito. Es interesante observar que en muchos de esos lugares tienen un peso importante las fincas de cien hectáreas o más.

No se observa una relación directa entre pobreza y cantidad de fincas, pues estas últimas exhiben una enorme dispersión. En algunos cantones hay altos porcentajes de hogares con NBI y pocas fincas, mientras que en otros sucede lo contrario. Cantones que poseen un número considerable de fincas, como Cartago, Alajuela, Grecia, San Ramón, Puriscal y Turrialba, registran NBI en aproximadamente una quinta parte de sus hogares, pero aportan menos del 15% del empleo agropecuario. Esto sugiere que, aunque son muchas, las fincas son pequeñas y pocas familias dependen del trabajo en ellas.

MAPA 2.1

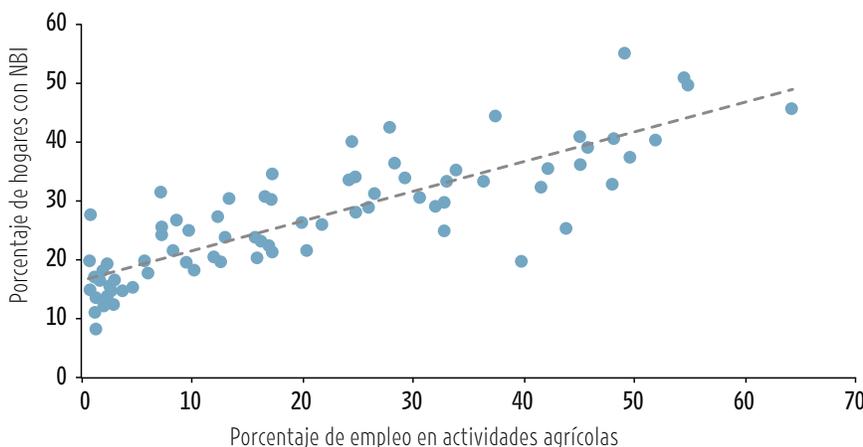
Extensión agropecuaria y coeficiente de Gini de la tierra, según cantones. 2014
(hectáreas)



Fuente: Morales y Segura, 2016, con datos del Censo 2014, del INEC.

GRÁFICO 2.6

Distribución de los cantones según empleo en actividades agrícolas y hogares con NBI^{a/}. Censo 2011



a/ La relación entre las variables da un $R^2 = 0,7098$.

Fuente: Morales y Segura, 2016, con datos del Censo Nacional de Población 2011, del INEC.

Hay tres cantones que vale la pena destacar por ser atípicos, ya que en ellos tiene un peso importante el trabajo agrícola, pero hay baja incidencia de hogares con NBI. En Zarcerro un 40% del empleo es generado por el sector agropecuario y solo un 20% de los hogares presenta NBI. En Alvarado las proporciones son de 44% y 25%, respectivamente, y Jiménez reporta un porcentaje similar de hogares con NBI, con un 33% de empleo agropecuario.

Propiedad de la tierra revela brechas de género

Otros aspectos relevantes que indagó el Censo son los derechos de propiedad, la condición jurídica y algunas características de los productores. El 91% del suelo agropecuario tiene propietario o personas que actúan “a modo de propietario”¹⁵ (INEC, 2015c). Además, cuanto mayor es la extensión, mayor es el porcentaje de propietarios. Así, en las fincas más grandes (doscientas hectáreas o más) la tenencia propia representa el 92% y el arrendamiento un 7%, mientras que en las más pequeñas (menos de una hectárea) las proporciones son de 86% y 13%, en cada caso.

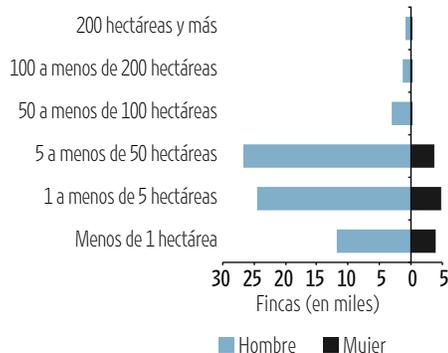
En cuanto a la condición jurídica de quienes manejan las fincas¹⁶, el 87% son personas físicas, un 8,5% son sociedades de derecho y un 3,2% sociedades de hecho (INEC, 2015c). Las personas físicas tienen mayor presencia en las fincas más pequeñas y conforme aumenta la extensión las sociedades van adquiriendo relevancia. En las fincas de doscientas hectáreas o más, las sociedades de derecho representan el 51%, mientras que las personas físicas bajan a un 43%.

En las fincas operadas por una persona física es posible conocer la distribución por sexo. Los resultados indican que solo un 15,6% de las fincas tiene propietarias. El gráfico 2.7 muestra las diferencias según extensión. La proporción de productoras es de 25% en las fincas menores de una hectárea, y baja gradualmente hasta un 5% en las grandes (cien hectáreas o más).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **CENSO AGROPECUARIO** véase Morales y Segura, 2016, en www.estadonacion.or.cr

GRÁFICO 2.7

Distribución de las personas productoras, por extensión de las fincas, según sexo. 2014



Fuente: Morales y Segura, 2016, con datos del Censo del INEC.

Pobreza por ingresos sigue afectando a uno de cada cinco hogares

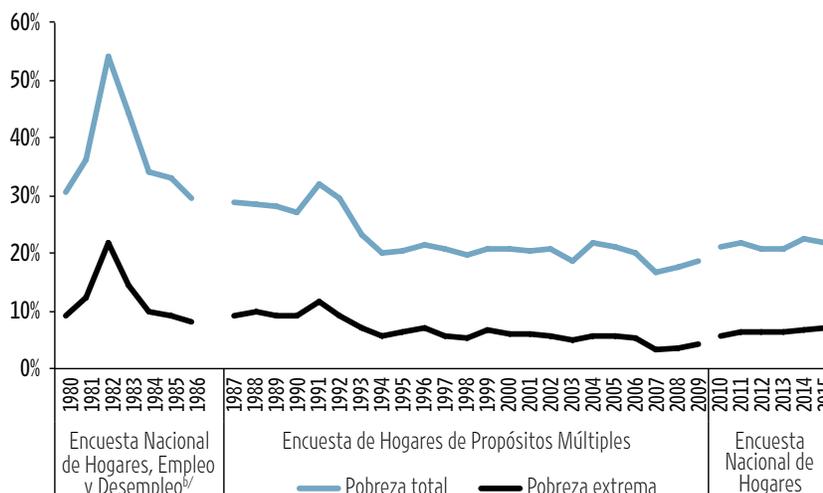
Tal como ha indicado este Informe en ocasiones anteriores, la pobreza es la más grave expresión de la desigualdad, pues las personas que la sufren están en el extremo inferior de la distribución del ingreso y carecen de recursos suficientes para satisfacer un conjunto de necesidades que son básicas para vivir dignamente. Hay varios métodos para estimar la magnitud de este fenómeno; en esta edición se utilizan dos de ellos: la línea de pobreza¹⁷ y el método multidimensional.

Los resultados del método de línea de pobreza se presentan en el gráfico 2.8. Allí se observa que un 20% de los hogares está afectado por esta condición desde mediados de la década de los noventa, con ligeras y efímeras variaciones (2003 y 2007). Esta cifra relativa oculta un crecimiento anual de la cantidad de personas pobres. La Enaho 2015 calcula que 317.660 hogares viven en pobreza, un 21,7% del total. En relación con el 2014 esta cifra representa una disminución de 0,6 puntos porcentuales, cambio que no es estadísticamente significativo (al 95% de confianza). La pobreza extrema se sitúa en 7,2%, equivalente a 104.712 hogares. Si se compara con el año anterior tampoco refleja un cambio significativo, pero sí se observa una tendencia creciente desde 2010.

Los porcentajes son mayores cuando se calcula este indicador para las personas

GRÁFICO 2.8

Incidencia de la pobreza total y extrema entre los hogares^{a/}



a/ Los períodos 1980-1986, 1987-2009 y 2010-2014 no son comparables debido a cambios metodológicos y muestrales en las encuestas de hogares.

b/ Esta encuesta solo captaba el ingreso familiar primario (sueldos, salarios y renta empresarial). En 1984 no se realizó en el mes de julio, debido a que se llevó a cabo el Censo Nacional de Población y Vivienda, pero sí en marzo y noviembre. La cifra que se consigna en el gráfico es un promedio de ambas.

Fuente: Elaboración propia con base en Trejos, 2011, y las encuestas de hogares del INEC.

(en lugar de los hogares), ya que en general los pobres residen en hogares más numerosos. En términos absolutos, 1.137.881 personas tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza, un 23,6% de la población total en 2015. De ellas, 374.185 (un 7,8%) están en condición de pobreza extrema.

Vista por zona de residencia, la pobreza afectó a un 27,9% de los hogares rurales (2,4 puntos porcentuales menos que en 2014), mientras que en los urbanos se mantuvo en 19,4%. Este comportamiento hizo que la brecha entre ambos disminuyera, luego de haberse ampliado entre 2012 y 2014. La zona rural también sufre más la pobreza extrema, con una cifra que casi duplica la de la zona urbana: 11,1% versus 5,7%. Sin embargo, dado que el 73% de la población total de Costa Rica se concentra en las ciudades, la mayoría de los pobres son urbanos: 749.981 (216.419 en extrema pobreza), en contraste con 387.900 pobres rurales (157.766 en pobreza extrema).

Otros indicadores de pobreza muestran comportamientos consistentes con la incidencia. La brecha (o intensidad)

revela que, en promedio, el ingreso de los hogares pobres se alejó en un 8,8% de la línea de ingresos (umbral de pobreza), en tanto que la severidad (desigualdad relativa entre los hogares pobres) fue de un 5,2%. En ambos casos las cifras de la zona rural casi duplican las de la urbana, lo cual significa que en la primera la pobreza es más intensa (los hogares necesitan más ingresos para superar el umbral de pobreza) y más severa (hay una mayor desigualdad relativa entre los hogares que se encuentran en esa condición).

Los hogares y las personas pobres tienen características que ayudan a entender su condición. El gráfico 2.9 presenta una selección de ellas, con datos del 2015. En términos demográficos los hogares pobres suelen ser más numerosos, tener más personas dependientes y mayores porcentajes de jefatura femenina, en comparación con los hogares no pobres. En materia educativa, en promedio, las personas pobres apenas logran terminar la educación primaria, y registran valores más altos en las tasas de rezago escolar y los porcentajes de adolescentes que no asisten a la educación regular.

En las viviendas son mayores las proporciones de hogares con hacinamiento e infraestructura en regular o mal estado, y sin servicios de agua e internet. Pero las características que más ayudan a entender la pobreza por ingresos son las relacionadas con la situación laboral. Las personas pobres participan menos en el mercado de trabajo, tienen menores tasas de ocupación, mayor proporción de empleos informales y sus tasas de desempleo superan más de cuatro veces las de las personas no pobres. Todos estos problemas se agudizan en los hogares que viven en extrema pobreza.

Disminuye la pobreza en la región Chorotega

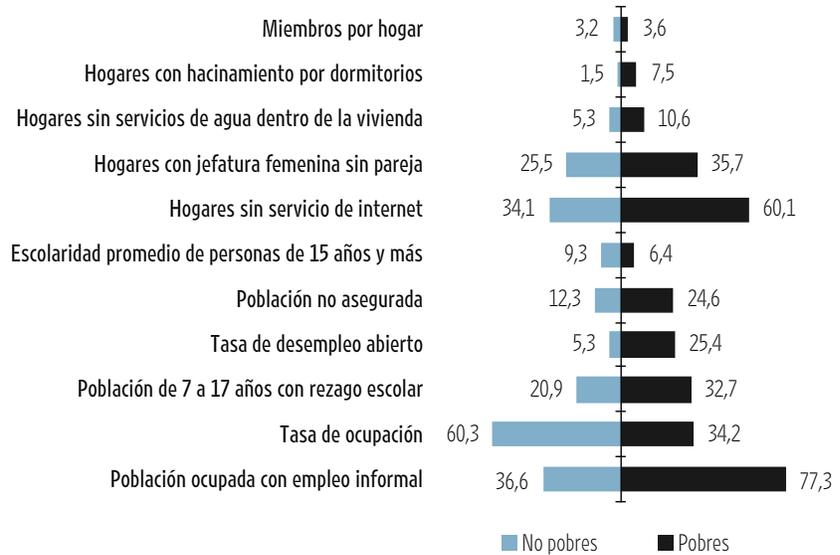
El gráfico 2.10 muestra la situación de la pobreza total por regiones en 2015. Allí se observa que las posiciones de mayor y menor incidencia fueron ocupadas, respectivamente, por la Brunca (35,4%) y la Central (17,1%). Las restantes tuvieron niveles similares entre sí. En el caso de la pobreza extrema, nuevamente las regiones más afectadas fueron la Brunca (13,7%) y la Huetar Caribe (11,1%), cuyas cifras casi duplican el promedio nacional y casi triplican el de la región Central (4,7%).

En términos de la distribución de los hogares pobres, cerca de la mitad reside en la región Central (48,6%) y en orden descendente le siguen la Brunca (12,5%), la Huetar Caribe (12,0%), la Huetar Norte (10,0%), la Chorotega (9,4%) y la Pacífico Central (7,5%). Estos resultados confirman que las acciones de atención de la pobreza no pueden ser homogéneas, es decir, que la formulación de las políticas y programas sociales debe adecuarse a las particularidades de cada región.

Especial atención merece el significativo descenso observado en la región Chorotega, donde el porcentaje de hogares pobres pasó de 33,2% en 2014, a 27,0% en 2015 (6,2 puntos menos). Lo mismo sucedió con la pobreza extrema, que disminuyó de 12,1% a 10,4%. De esta forma, esa región pasó de compartir con la Brunca los niveles más altos de pobreza, y se acercó a los porcentajes de las demás regiones periféricas (gráfico 2.10). No hay una explicación clara para una variación tan fuerte en un período

GRÁFICO 2.9

Características de los hogares y las personas, según condición de pobreza. 2015
(porcentajes y escolaridad en años)



Fuente: Elaboración propia con base en INEC, 2015a.

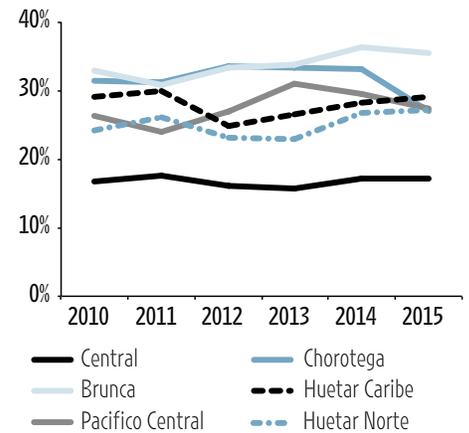
tan corto. Habrá que esperar el comportamiento de los próximos años para determinar si la reducción es sostenible, es decir, si obedece a cambios permanentes en la estructura productiva regional, a factores coyunturales del ciclo económico, o bien a las características de la encuesta de hogares, cuya muestra fue renovada en un 75% en 2015.

Entre los factores coyunturales identificados por la encuesta de hogares en la región Chorotega destaca el comportamiento de los ingresos. Entre 2014 y 2015 el ingreso neto promedio de los hogares creció un 19% en términos reales, situación que benefició a todos los quintiles en las siguientes proporciones: un 8% en el primer quintil, un 14% en el segundo, un 22%, en el tercero, un 24% en el cuarto y un 19% en el quinto. Esta mejora se explica principalmente por el desempeño del mercado laboral, ya que aumentó la ocupación y disminuyó el desempleo (recuadro 2.3).

En el mediano plazo, cabe recordar que la economía de la región –como la nacional– sufrió un severo impacto por la recesión internacional del 2008-2009, que detuvo las tendencias favorables de reducción de la pobreza que se venían registrando desde finales de los años

GRÁFICO 2.10

Incidencia de la pobreza total entre los hogares, por regiones



Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

noventa (Sauma, 2011). Sin embargo, a partir de 2012 se empezaron a ver signos de recuperación. Por un lado, se reactivaron algunas inversiones turísticas e inmobiliarias detenidas debido a la crisis, como el Guanacaste Country Club, el proyecto inmobiliario y comercial Las Catalinas, la comunidad de servicios médicos y residenciales Pacific Plaza Health and Living y varios hoteles grandes en playas

RECUADRO 2.3

Factores coyunturales asociados a la reducción de la pobreza en la región Chorotega

En 2015 la región Chorotega experimentó un notable descenso en la pobreza por ingresos. Un total de 5.595 hogares, o 25.440 personas, superó esa condición, lo cual se tradujo en una caída de 6,3 puntos porcentuales en la incidencia. Algo similar ocurrió en la pobreza extrema, que decreció en 1,7 puntos y se ubicó en 10,4%; esto implica que 1.387 hogares, o 7.575 personas, dejaron de ser pobres extremos.

Luego de mostrar signos de deterioro entre 2011 y 2013, la mayoría de los indicadores demográficos, sociales y económicos de esta región mejoró. La principal explicación de los avances está en el desempeño del mercado laboral: en 2014 y 2015 aumentó la población económicamente activa (PEA), total y por sexo, creció la ocupación y se redujo el desempleo. Este último cambió en 2015, pues tenía una tendencia creciente desde 2010.

También mejoró el perfil educativo de los ocupados. En 2015 se amplió la proporción con secundaria incompleta, completa y superior. Además creció el porcentaje de ocupados que son jefes de hogar. Según la posición en el empleo, aumentaron las personas asalariadas, pero sobre todo las que trabajan por cuenta propia.

Por ramas de actividad, se incrementó el empleo en hoteles y restaurantes, es decir en turismo, y disminuyó el generado por el sector agropecuario.

En términos reales, entre 2014 y 2015 creció el ingreso promedio de los ocupados en todos los grupos (hombres, mujeres y todos los niveles educativos), a diferencia de lo que sucedió en el resto del país y del deterioro sostenido que venía mostrando la región desde 2011. Al aumentar el número de ocupados, hay más perceptores, y por lo tanto, mayores ingresos. Según fuentes, se expandió tanto el ingreso por trabajo, como el generado por rentas de propiedad (que tuvo el mayor crecimiento) y por subsidios estatales, aunque este último lo hizo en menor proporción.

Por otra parte, desde el año 2010 la región Chorotega exhibe una tendencia decreciente en el número de miembros de los hogares, tanto pobres como no pobres. También se ha reducido el porcentaje de hogares con jefatura femenina, sobre todo entre los pobres extremos. Otro dato relevante es el aumento en la tasa de desempleo abierto entre los pobres extremos (de 31,1% en 2014 a 41,1% en 2015), lo cual confirma que esta condición es un obstáculo para salir de la pobreza.

Por último destaca la tendencia a la baja en la desigualdad del ingreso, también desde 2010. El coeficiente de Gini pasó de 0,535 a 0,508, entre ese año y el 2015. Sauma (2011) había señalado que la persistencia de elevados niveles de pobreza en la región se explicaba por un conjunto de brechas internas de índole económica, social, geográfica e institucional. Por tanto, indicaba que la reducción de la pobreza sería posible en la medida en que hubiera crecimiento económico y se implementaran o fortalecieran acciones para mitigar las desigualdades, disminuir el desempleo y aumentar los ingresos laborales. También destacaba la importancia de reorientar las políticas públicas, dando énfasis a los territorios y promoviendo un mayor involucramiento de los gobiernos locales.

Será el desempeño de los próximos años el que permita determinar si los positivos resultados del 2015 en la pobreza y el mercado laboral serán sostenibles y se traducirán en un mayor y más duradero bienestar para los habitantes de la región Chorotega.

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

de Carrillo, Santa Cruz y La Cruz. Por otro lado, la ejecución de varias obras de infraestructura pública han llevado más oportunidades de empleo y negocios a la zona: la construcción de una nueva área, que duplicó el tamaño del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber en Liberia, la ampliación a cuatro carriles de la carretera Interamericana Norte entre Cañas y Liberia y algunos proyectos relacionados con el Distrito de Riego Arenal Tempisque. Por último cabe mencionar la apertura de la Universidad Invenio, en Cañas, y los proyectos que surgen a su alrededor, como la construcción de la zona franca “Ecosistema empresarial para la competitividad de la región alta de Guanacaste ABCT” (Abangares, Bagaces, Cañas y Tilarán). El empleo

que generan estas actividades es sobre todo de alta calificación, por lo que, junto con el aumento de operaciones del aeropuerto y el desarrollo de los proyectos de la compañía Ad Astra Rocket, estarían teniendo un impacto significativo en una región que tradicionalmente ofrecía pocos puestos de trabajo para profesionales.

Mejoras en pobreza multidimensional

Como se mencionó anteriormente, otra forma de analizar la pobreza es la aplicación del denominado “método multidimensional”. Tal como reportó el Vigésimoprimer Informe, su implementación en Costa Rica inició en 2014, cuando se firmó una carta de entendimiento entre la Presidencia de la República,

el Ministerio de Desarrollo Social y la Fundación Horizonte Positivo, en conjunto con la Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI, por su sigla en inglés), de la Universidad de Oxford. El INEC desarrolló el instrumento de medición, a partir de la metodología Alkire-Foster (Alkire et al., 2015). Este enfoque se basa en la premisa de que, además de la falta de ingresos, los hogares pobres son afectados por otras carencias en áreas –o dimensiones– como educación, salud y protección social. En consecuencia, se define un conjunto de indicadores y se calcula cuántas personas y hogares tienen privaciones en cada uno de ellos.

Los datos publicados por el INEC para el 2015 indican que un 21,8% de los

hogares está en situación de pobreza multidimensional, lo que equivale a 318.421 hogares. Ambas cifras son similares a los resultados de la medición basada en la línea de ingreso (INEC, 2015b). Por zona, un 16,6% de los hogares urbanos y un 35,4% de los rurales son pobres multidimensionales. La intensidad se estima en un 27,7%, lo cual significa que los hogares pobres sufren carencias en 5 o 6 dimensiones. El índice de pobreza multidimensional (IPM)¹⁸ es de 6,0%. Por dimensiones, la que más aporta al IPM es vivienda y uso de internet (28,2%), seguida por educación (22,2%), salud (21,9%), trabajo (18,7%) y protección social (9,0%).

En el gráfico 2.11 se observa que la pobreza multidimensional disminuyó entre 2010 y 2013 y se estancó en 2014 y 2015. Un estudio realizado por Fernández y Del Valle (2016) demuestra que el descenso se debió fundamentalmente a una mejora en las condiciones de vida de los hogares que no son clasificados como pobres con el método de línea de ingreso. Para estos autores, la principal causa de ese resultado fue el “boom del Internet”, que redujo el porcentaje de hogares pobres multidimensionales sin acceso a este servicio, de 70% a 50%. Sin embargo, a partir del 2013 la cobertura se estancó y, al combinarse con el deterioro de otros indicadores, provocó un leve aumento del IPM.

Tres de las seis regiones del país mantuvieron la tendencia decreciente del IPM. No obstante, el balance global fue una desmejora, influida por el desempeño de la Huetar Atlántica, la Huetar Norte y, sobre todo, la Central, que alberga más del 60% de los hogares y, por tanto, tiene la mayor participación en el IPM. Entre los factores que explican este resultado están las condiciones desfavorables del mercado de trabajo, como el alto desempleo y el no aseguramiento ante la CCSS. Nuevamente se refuerza la idea de que, para lograr reducciones sostenidas de la pobreza, el principal reto es mejorar el mercado laboral, tanto en términos de la oferta (nivel educativo y capacitación de los trabajadores), como de la demanda (más empleos de calidad y menos trabajo informal).

Simulaciones confirman relevancia del empleo para reducir la pobreza y la desigualdad

Ediciones anteriores de este Informe han documentado que, siendo la principal fuente de ingresos de los hogares, el trabajo tiene un efecto determinante sobre la pobreza y la desigualdad. Con el objetivo de analizar más a fondo el vínculo entre esas variables, Segura, R. (2016) realizó varias simulaciones para predecir los sectores en los que podrían insertarse las personas que actualmente están fuera del mercado laboral o buscan empleo y no lo consiguen, así como el impacto que tendría sobre el bienestar de los hogares el ingreso promedio que podrían percibir.

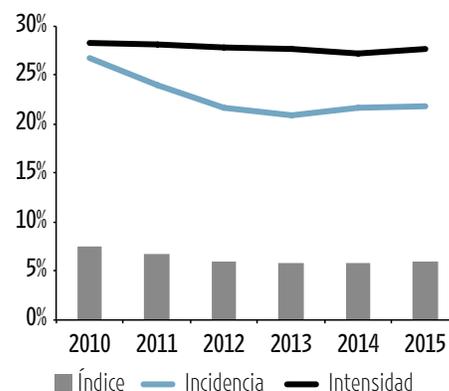
Las simulaciones se realizaron con técnicas en minería de datos. Primero se diseñó un modelo predictivo¹⁹ del sector de empleo al que pertenecería cada individuo, tomando en cuenta las características sociodemográficas de las personas que tienen trabajo. Una vez predicho el sector de empleo, se asignó el ingreso promedio que perciben las personas que actualmente trabajan en él. Con estos ingresos se recalcularon varios indicadores del hogar y se midió el impacto que el empleo tendría en la pobreza y la desigualdad de ingresos en el país. Las simulaciones con los resultados más significativos partieron de los siguientes supuestos:

- Los ocupados que cursaron undécimo año de secundaria pero no se graduaron reciben el título de bachillerato.
- La población desocupada encuentra empleo.
- La población inactiva con edades de entre 25 y 64 años se incorpora al mercado y consigue empleo.
- Las mujeres inactivas que son jefas de hogar, sin pareja y con hijos, obtienen un puesto de trabajo.

Para cada grupo se calcularon dos indicadores: la cantidad de personas que son jefes o jefas de hogar y la condición de pobreza del hogar (cuadro 2.5). Las más afectadas por esta última situación son

GRÁFICO 2.11

Incidencia, intensidad e índice de pobreza multidimensional



Fuente: Elaboración propia con datos de las Enah, del INEC.

las personas desocupadas y las mujeres inactivas jefas de hogar. Por el contrario, las personas ocupadas tienen los menores porcentajes de pobreza, por debajo del promedio nacional (21,7%).

La asignación del empleo en cada simulación se muestra en el gráfico 2.12. El principal sector para todos los grupos es el de “servicios de apoyo”, seguido de lejos por la “nueva industria” y los “servicios informales”. Por el contrario, el sector público es el que genera menos empleo, posiblemente porque sus características son muy particulares y difieren del perfil de las personas incluidas en las simulaciones.

Los efectos de las simulaciones en los porcentajes de pobreza y el coeficiente de Gini se presentan en el cuadro 2.5. Debido al tamaño del grupo, el mayor impacto se obtendría de la inserción laboral de las personas inactivas, pese a que no son la categoría con la mayor incidencia de pobreza por ingresos. En segundo lugar se ubica la asignación de empleos a los desocupados, debido a que casi la mitad de ellos reside en hogares pobres. Las otras dos simulaciones tienen alcances menores, pero siempre significativos. En particular, la asignación de empleos a mujeres inactivas es relevante, no por su efecto en la pobreza del país –que no resulta muy elevado– sino porque se trata de 115.000 jefas de hogar sin pareja y con hijos, cuya incorporación al mercado trabajo remunerado contribuiría a

CUADRO 2.5

Características de las personas y efectos de las simulaciones de empleo^{a/} sobre la pobreza y la desigualdad. 2015

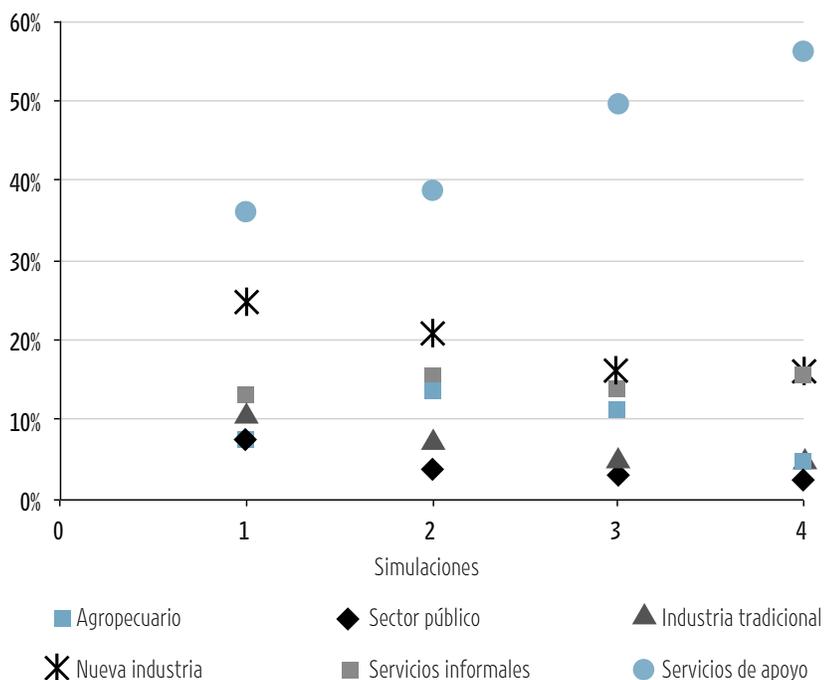
	Simulaciones			
	1. Se asigna un título de bachillerato a las personas ocupadas ^{b/}	2. Se asigna un empleo a la población desocupada	3. Se asigna un empleo a la población inactiva (25 a 64 años)	4. Se asigna un empleo a las mujeres inactivas que son jefas de hogar sin pareja y con hijos
Personas	49.929	192.318	1.502.675	114.946
Jefaturas de hogar	16.806	47.845	390.379	114.946
Porcentaje de hogares en pobreza	12,0	45,1	25,9	36,6
Efectos sobre los niveles de pobreza totales del país				
Porcentaje de hogares pobres	20,2	17,5	12,5	20,1
Reducción en puntos	1,5	4,3	9,2	1,6
Reducción en hogares	24.904	62.327	135.012	23.417
Efectos en la desigualdad del ingreso en el país				
Coefficiente de Gini	0,494	0,491	0,466	0,509
Reducción porcentual	4,2	4,9	9,7	1,4

a/ La simulación consiste en predecir el sector de empleo más factible, en función de las características de las personas. Luego se asigna el ingreso promedio que perciben las personas que actualmente están ocupadas de ese sector. Con esta información se recalculan los indicadores de pobreza y desigualdad del ingreso para todo el país.

b/ Este escenario consiste en asignarle el título de bachiller a las personas ocupadas que terminaron la secundaria, pero no se graduaron, y simular la movilidad laboral que tendrían con esa nueva condición.

Fuente: Segura, R., 2016, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

GRÁFICO 2.12

Sector de empleo asignado^{a/} a las personas en las simulaciones^{b/}. 2015

acortar las brechas de género. Además, las integrantes de este grupo pueden ser fácilmente identificadas como beneficiarias de las políticas de apoyo en materia de cuidado, requisito indispensable para mejorar sus posibilidades de inserción laboral.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**SIMULACIONES DE MOVILIDAD
LABORAL**

véase Segura, R., 2016, en
www.estadonacion.or.cr

**Estructura y dinámica del mercado
laboral: nuevas preocupaciones**

Uno de los pilares fundamentales del desarrollo humano es el acceso a un ingreso que les permita a las personas -y sus familias- satisfacer un conjunto de necesidades básicas para vivir con dignidad. Ediciones anteriores de este Informe han documentado que el desempleo reciente del mercado de trabajo, caracterizado por un alto desempleo, incumplimiento de las garantías laborales y una mayor informalidad, es determinante en la explicación de la creciente

a/ Se predice el sector en el cual podrían trabajar las personas en cada escenario, en función de características como sexo, edad, lugar de residencia y nivel educativo, entre otras.

b/ Las simulaciones se basan en los escenarios o supuestos que se presentan en el cuadro 2.5

Fuente: Segura, R., 2016, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

desigualdad y el estancamiento de la pobreza por ingresos.

Nuevas evidencias suman nuevas preocupaciones. El análisis de la estructura productiva según la matriz insumo-producto 2012 (MIP 2012) muestra un escenario de modesta generación de empleo en el mediano plazo. Las tendencias demográficas tienen un fuerte impacto en la incorporación de nuevas personas a la fuerza de trabajo y las condiciones del mismo mercado desalientan la participación de los grupos en edad productiva (se contraen las tasas de participación laboral y crece el número de personas inactivas). El relativo estancamiento en la tasa de desempleo, ya de por sí alta, es favorecido por estas tendencias, que no constituyen buenas noticias.

El Vigésimo primer Informe señaló que el país cuenta con valiosa información histórica sobre las características del empleo efectivamente generado, pero persiste una crónica escasez de datos sobre la cantidad y los perfiles educativos de la mano de obra que requerirán las empresas e instituciones en el futuro. Costa Rica no realiza estudios prospectivos sistemáticos de necesidades a nivel de sectores económicos y, sin esa base, mucho de lo que se diga tendrá un sesgo especulativo. Un esfuerzo reciente para mejorar las estadísticas en esta materia es la Encuesta Nacional a Empresas (ENAE) realizada por el INEC a partir del año 2015. Como su nombre lo indica, esta consulta se lleva a cabo en las empresas, por lo que capta información desde la óptica de la demanda de trabajo (recuadro 2.4).

El estudio detallado del mercado laboral tiene por objetivos analizar a profundidad las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad, documentar mejor las brechas observadas y precisar desafíos sobre las políticas públicas que es necesario rediseñar para revertir las tendencias negativas en estas materias.

Persisten problemas de generación de empleo, pese a menor participación laboral

Los datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), del INEC, confirman la debilidad del mercado de trabajo para generar nuevos puestos. Desde inicios de

RECUADRO 2.4

Encuesta Nacional a Empresas (ENAE)

A partir del año 2015 el INEC realiza la Encuesta Nacional a Empresas (ENAE) con el objetivo de generar, por medio de consultas a los patronos, información sobre empleados, puestos de trabajo, remuneraciones y horas laboradas. Estos datos permiten conocer el perfil ocupacional de los trabajadores y caracterizar a las empresas en términos de horas trabajadas y estructura de las remuneraciones, por sector económico, grupo ocupacional y sexo.

La unidad de selección de la muestra son las empresas privadas que emplean a diez o más personas y la unidad de análisis es el o la trabajadora. El marco muestral es el Directorio de Empresas y Establecimientos (DEE) del INEC y la consulta tiene una periodicidad trimestral. Cada encuesta incluye alrededor de mil empresas, con una cobertura geográfica nacional. Por actividad económica excluye a los siguientes sectores²⁰: agropecuario, construcción, administración pública, seguridad social, servicio doméstico y organizaciones extraterritoriales.

Los principales resultados de la ENAE 2015 son:

- Más del 95% de las personas trabajadoras tiene un contrato por plazo indefinido con su patrono.
- Las actividades de comercio y otros servicios concentran el 61% de los ocupados. Por el contrario, los directores y gerentes tienen la menor proporción de personas trabajadoras, con menos del 5% en cada trimestre.

- La participación masculina (67%) predomina sobre la femenina en casi todas las actividades, excepto en enseñanza, donde 68 o 69 de cada 100 trabajadores son mujeres.
- Las empresas comerciales tienen, en promedio, una jornada ordinaria más amplia. Por el contrario, en el sector de transporte y almacenamiento el promedio de horas extraordinarias es claramente superior al resto.
- Las mayores remuneraciones promedio por persona corresponden a la enseñanza, y en el extremo opuesto se ubica el sector de alojamiento y servicio de comida. Además del salario mensual, el 2% de los trabajadores recibe salario en especie, 37% pago de horas extraordinarias y entre un 23% y un 29% otras remuneraciones.
- Las plazas con mayor frecuencia de rotación (desvinculados y nuevas contrataciones²¹) fueron las de choferes, cajeros, guardas de seguridad y operadores de *call centers*. Por su parte, los puestos que generaron más vacantes fueron los de soldador, guardas de seguridad y empacadores.

La ENAE suple una necesidad de información que tenía el país, sobre las personas trabajadoras desde el punto de vista de las empresas. Los esfuerzos del INEC, a corto y mediano plazo, se enfocarán en la consolidación de esta encuesta, con el objetivo de que se constituya en una fuente de referencia sobre el tema.

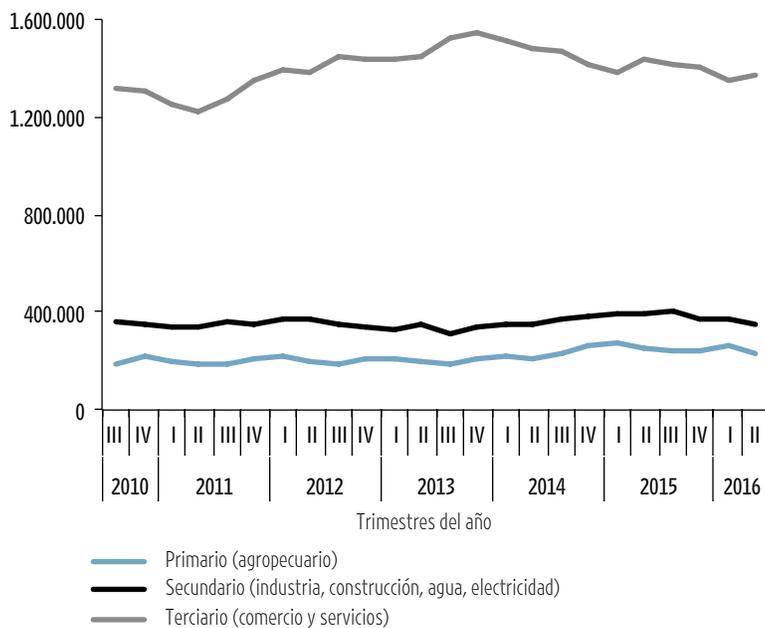
Fuente: INEC, 2016a.

2014 y hasta mediados de 2016 (segundo trimestre) el número de ocupados se contrajo, tanto al considerar la variación interanual como la trimestral (gráfico 2.13). Al desagregar por rama de actividad, se observa que desde mediados de 2014 el empleo en el sector terciario,

conformado por todas las actividades comerciales y de servicios, muestra una tendencia decreciente. Por ejemplo, en el segundo trimestre de 2014 ese sector contaba con 1.477.033 trabajadores, y dos años después la cifra se redujo en 110.524 personas.

GRÁFICO 2.13

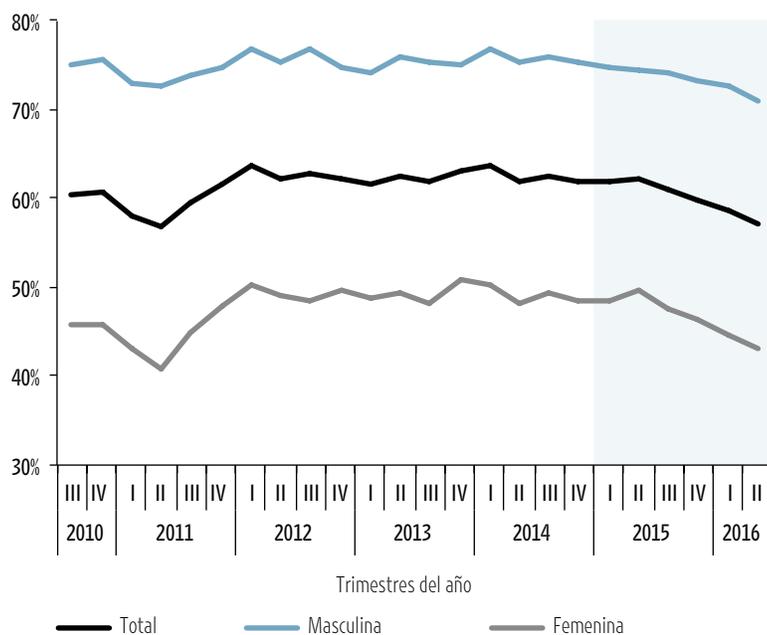
Personas ocupadas, por trimestre, según sector de actividad económica



Fuente: Elaboración propia con datos de las ECE, del INEC.

GRÁFICO 2.14

Tasas netas de participación laboral, por sexo



Fuente: Elaboración propia con datos de las ECE, del INEC.

También las tasas netas de participación laboral muestran una tendencia decreciente desde finales de 2014 (gráfico 2.14), y ello ha impedido que los

problemas de generación de empleo presionen aun más las tasas de desempleo, ya de por sí elevadas. Entre 2015 y 2020, si no cambian las tasas de participación

actuales, se estima que el número de personas en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) tan solo crecerá un 5%, con un promedio anual de aproximadamente 20.000 personas adicionales. Dado el inevitable proceso de envejecimiento de la población, existe el riesgo de que el país no cuente con la mano de obra necesaria para acompañar su potencial expansión económica.

Tal como señaló el Vigésimoprimer Informe, los incrementos futuros en la oferta laboral dependerán de una mayor participación femenina. Al examinar las tasas por sexo y grupos quinquenales de edad durante los últimos quince años, se aprecia que la de los hombres está estancada en todos los grupos desde 2001, en tanto que la de las mujeres de 20 a 60 años aumentó durante casi todo el período. Cabe anotar que para los varones la tasa de participación es muy similar en todos los grupos de edad, desde los 20 hasta los 60 años, en tanto que para las mujeres la etapa de mayor actividad es menor, entre 20 y 35 años. Además, no solo se observa una baja participación, sino también un retiro temprano de las mujeres del mercado laboral, lo que reduce el potencial crecimiento económico del país.

A lo anterior se suma la incapacidad del mercado para absorber toda la fuerza laboral disponible, hecho que se refleja en la persistencia de los problemas de empleo (desempleo, subempleo e informalidad) en los últimos años. En 2015 la tasa de desempleo abierto -medida con datos de la Enaho- fue de 8,5%, una de las más altas desde 1980, solo comparable con las cifras registradas durante la crisis de deuda, a inicios de los años ochenta (gráfico 2.15).

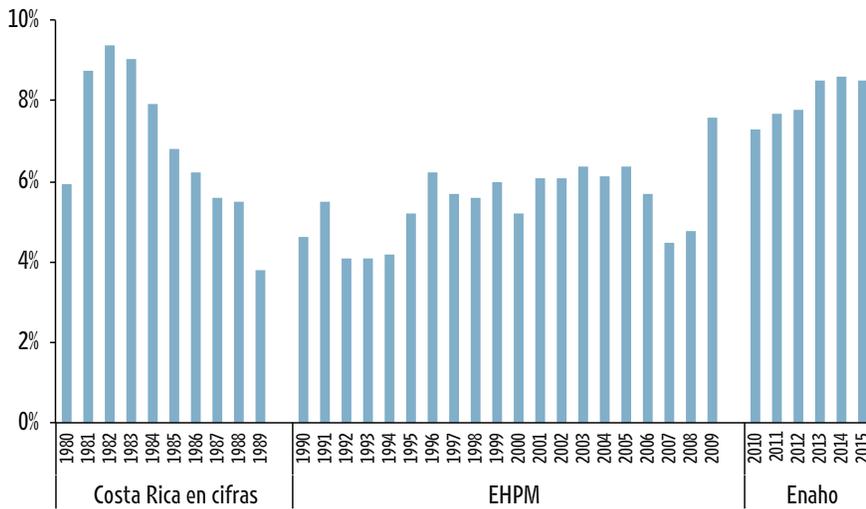
Este panorama es preocupante y ayuda a entender el estancamiento de la pobreza y la alta desigualdad de ingresos. La generación de más y mejores empleos es esencial para atenuar esos problemas y apuntalar un crecimiento económico inclusivo.

Crece la población fuera del mercado laboral

El análisis del mercado de trabajo suele centrarse en las condiciones y características de la fuerza de trabajo, es decir, los

GRÁFICO 2.15

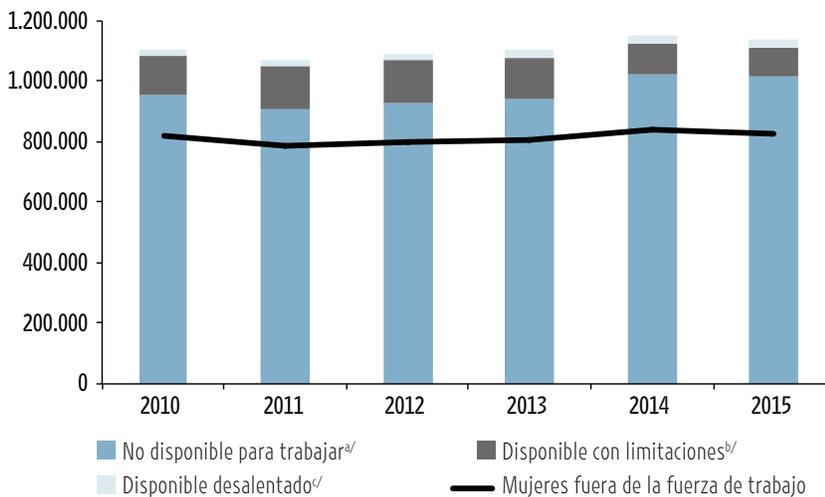
Evolución de la tasa de desempleo abierto



Fuente: Elaboración propia con datos de Sáenz y Vargas, 1994 y las encuestas de hogares del INEC.

GRÁFICO 2.16

Población de 15 a 64 años fuera de la fuerza de trabajo, según disponibilidad para trabajar. 2010-2015



a/ Personas que no trabajaron en la semana de referencia, no tienen empleo y no están disponibles para trabajar de manera inmediata, ni en otra época del año.

b/ Personas que no trabajaron en la semana de referencia y no tienen empleo, pero están disponibles para trabajar y no buscaron empleo. Algunas se incorporarían a la fuerza laboral con el arreglo de situaciones personales o familiares, como la adaptación de horarios de estudio, la recuperación de una enfermedad o la solución de cargas de trabajo doméstico o cuidado de otras personas.

c/ Personas que no tienen empleo y están disponibles de manera inmediata para participar en la producción de bienes y servicios económicos, pero no realizaron gestiones concretas de búsqueda de empleo durante el período de referencia de la encuesta.

Fuente: Elaboración propia con datos de las Enaho, del INEC.

ocupados y los desempleados. Sin embargo, hay una tercera categoría, denominada personas fuera de la fuerza de trabajo (o inactivos), que corresponde a los individuos que se “autoexcluyen” del mercado. Según datos de la Enaho, en 2015 este grupo estaba compuesto por 1.136.095 personas de entre 15 y 64 años, que equivalen al 52% de la fuerza de trabajo en ese rango de edad. De ellos, un 25,7% tiene educación secundaria completa o más y el 73% son mujeres.

Cerca del 90% de las personas inactivas no estaba disponible para laborar en el 2015. Esa proporción creció en los dos últimos años, pues en el período 2010-2013 fue de 85% (gráfico 2.16). Entre 120.000 y 150.000 personas estarían disponibles para incorporarse a la fuerza de trabajo si cambiaran algunas circunstancias que hoy las alejan del mercado. En el caso de las mujeres, esas razones están concentradas en el peso que representa el trabajo doméstico no remunerado.

En los últimos años ha crecido el número de personas de 65 años y más que están fuera de la fuerza de trabajo, como consecuencia del cambio demográfico. En el otro extremo, en el grupo de entre 15 y 24 años también es mayor la proporción de inactivos, lo que se explica fundamentalmente por el aumento en la asistencia a la educación. Como se vio en las simulaciones comentadas en el apartado anterior, el perfil socioeducativo de esta población permite suponer que una eventual incorporación al mercado de trabajo tendría impactos positivos sobre la pobreza y la desigualdad. Dicho de otro modo, hay un capital humano subutilizado en la población en edad de trabajar.

Índice adelantado de demanda laboral confirma disminución de puestos vacantes

Para monitorear las tendencias de corto plazo en la generación de puestos de trabajo y complementar las cifras de las encuestas de empleo del INEC, se actualizó el índice adelantado de demanda laboral (IDL) publicado en el Vigesimoprimer Informe, que utiliza información sobre ofertas de trabajo publicadas en la prensa escrita.

Es preciso aclarar que este índice no registra el empleo efectivamente generado,

lo cual se hace con las encuestas del INEC (Enaho y ECE), sino las intenciones de contratación de corto plazo de las empresas. La dinámica del empleo está determinada por la creación, la rotación y la destrucción de puestos de trabajo (Barroso, 2013). El IDL está relacionado con los dos primeros conceptos, es decir, con la entrada al mercado de personas que estaban fuera de él y con el cambio de trabajo de personas anteriormente empleadas (rotación).

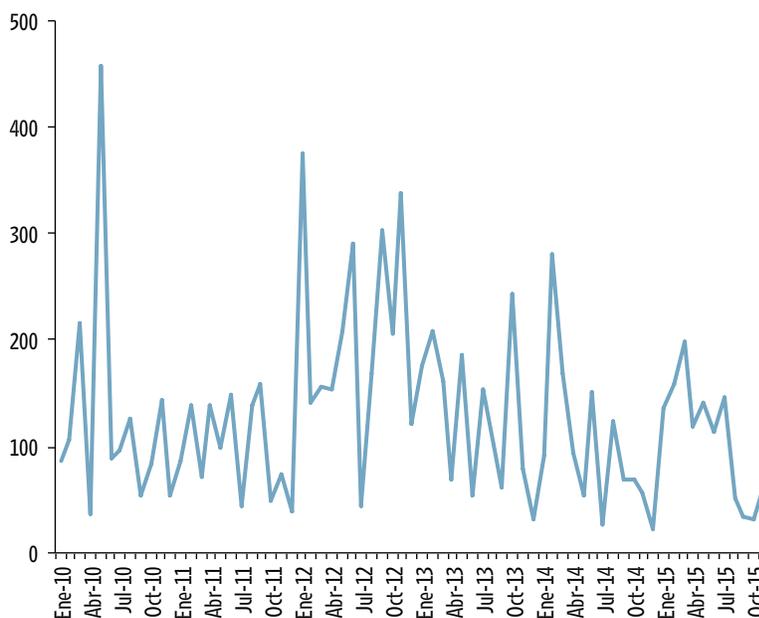
Para estimar el IDL se construyó una base de datos con los avisos de empleo divulgados por el periódico *La Nación* los días domingo y lunes²² durante 72 meses (entre enero de 2010 y diciembre de 2015). Se contabilizaron los puestos de trabajo ofrecidos cada mes y se compararon con el dato de mayo de 2011, que para estos efectos se tomó como mes base (para conocer los detalles del procedimiento seguido, véase el Anexo Metodológico del Vigesimoprimer Informe).

Los registros indican que, en promedio, un 15,3% de los avisos se publica en idioma inglés, con una notable disminución en 2015 (solo un 6%). Por rama de actividad, los más frecuentes son los puestos en servicios (44%) y comercio (23%). En los anuncios que especifican el nivel educativo requerido predominan los profesionales universitarios (39%).

El 93% de las ofertas fue publicado por empresas privadas. En muy pocos avisos se especificó el sexo del potencial candidato, pero el 26% fue redactado en “género masculino” (ingeniero, abogado, etc.). Los puestos más ofrecidos en 2015 fueron: servicio al cliente (5%), vendedor y administrador (2% cada uno), gerente y docente, ingeniero y analista (1% cada uno). Los resultados del IDL se muestran en el gráfico 2.17. Destacan las oscilaciones cíclicas en los 72 meses analizados, con una tendencia decreciente hacia el final del período, lo cual es consistente con el comportamiento de otros indicadores de empleo reportados en este capítulo.

El gráfico 2.18 ilustra la evolución trimestral del IDL y de los nuevos puestos de trabajo (medidos como el aumento de las personas ocupadas), entre el primer trimestre de 2011 y el cuarto de 2015. La

GRÁFICO 2.17

Índice adelantado de demanda laboral (IDL), por mes

Fuente: Segura, R., 2016, con información de la base de datos de avisos de empleo publicados en el periódico *La Nación*.

información tiene un trimestre de reza- go. Se observa que en la mayor parte del período hubo coincidencia entre ambos indicadores, lo cual sugiere que el IDL tiene capacidad para predecir la generación de empleo, a pesar de sus limitaciones. Estas últimas se deben a que la fuente de información (prensa escrita) es cada vez menos utilizada para reclutar personal, sobre todo el calificado, pues las empresas usan más los medios digitales y sitios especializados para publicar sus plazas vacantes. Sin embargo, el examen realizado muestra que el índice es sensible a las intenciones de contratación de corto plazo. Además, dado que el empleo nacional es generado mayoritariamente por el sector privado y en ocupaciones de media y baja calificación, la fuente utilizada resulta útil como predictor de empleo en el corto plazo.

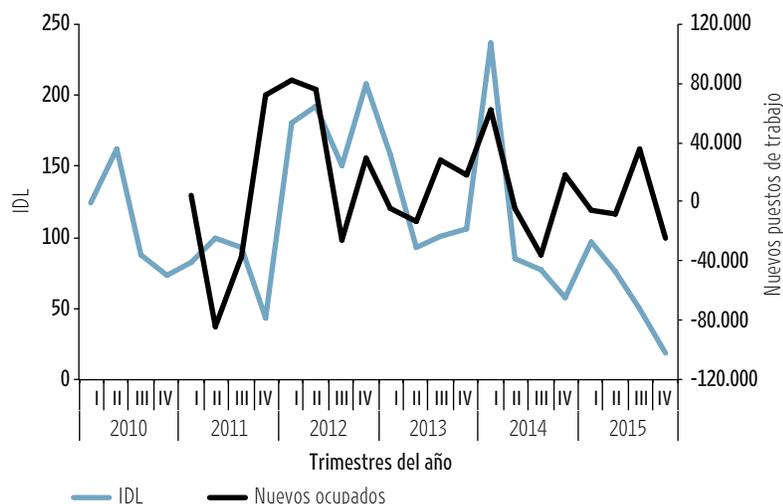
El método de captura de información permite aprovechar otras variables de interés que se incluyen en los anuncios, como los requisitos que solicitan las empresas, tanto en aspectos formales como en habilidades o talentos. El 59% pide experiencia previa, pero la proporción viene disminuyendo desde 2012.

También es frecuente que se requiera dominio del idioma inglés, aunque en las actividades de mayor demanda (comercio y servicios) esa condición no supera el 30%. Otro requisito importante es tener conocimientos en computación (entre un 15% y un 30% de los avisos, según la actividad económica). Si bien es necesario profundizar, estos datos sugieren que el mercado reconoce como un *plus* poseer conocimientos en cómputo y dominar una segunda lengua, aun cuando no sean requisitos solicitados explícitamente en la mayoría de las publicaciones.

En el próximo quinquenio el empleo crecerá a un ritmo similar al de la producción

El mercado de trabajo es clave para el desarrollo humano sostenible, pues, como se ha mencionado, los ingresos laborales constituyen la principal fuente de sustento de las familias. Con la información disponible en el país, se conoce el tamaño y las características socioeconómicas de la población económicamente activa en un momento determinado, cuántas personas están trabajando, en qué y bajo qué condiciones, así como el

GRÁFICO 2.18

Índice adelantado de demanda laboral (IDL) y nuevos puestos de trabajo^{a/}

a/ Los nuevos puestos de trabajo se calculan como el cambio interanual de las personas ocupadas según la ECE. Los datos tienen un trimestre de rezago.

Fuente: Segura, R., 2016, con información de la base de datos de avisos de empleo publicados en el periódico *La Nación* y las ECE, del INEC.

número de desocupados. Hasta la edición anterior de este Informe, en Costa Rica no había estimaciones de prospección laboral para el mediano plazo, es decir, proyecciones del comportamiento futuro del empleo que, con base en la situación actual, simularan escenarios esperados en los próximos años. Ejercicios de este tipo ofrecen insumos técnicos que sirven para el diseño de políticas de empleo acordes a las necesidades de la población y la dinámica del mercado.

Por segundo año consecutivo este Informe presenta una estimación del empleo que generará la economía en el próximo quinquenio. Las proyecciones se sustentan en la más reciente actualización de la matriz insumo-producto (MIP) del BCCR, que cambió el año base de las cuentas nacionales al 2012 y amplió la desagregación de los sectores productivos. Aunque usó la misma fuente e idéntico procedimiento metodológico que el análisis presentado en el Vigésimoprimer Informe, este ejercicio aporta un mayor grado de precisión, ya que la MIP 2012 contiene 186 sectores de actividad económica, frente a 77 de la MIP 2011. Además, la de 2012 refleja las nuevas cuentas nacionales²³, en tanto

que la de 2011 usaba la estructura de producción de 1991. Y por último, la nueva MIP permite conocer la composición del empleo directo que genera cada sector y desagregar las cifras según régimen tradicional o especial (zonas francas).

Así pues, a partir de este nuevo instrumento se realizaron ejercicios de prospección del comportamiento del empleo en el mediano plazo (2016-2021) y se analizó el grado de encadenamiento que tienen los sectores productivos en la actualidad. Los resultados indican que el empleo aumentará apenas al ritmo de la producción y, dado el bajo crecimiento esperado, no parece que la dinámica de la economía vaya a alcanzar -por sí misma- para ofrecer más y mejores oportunidades a la población. Tampoco se prevén variaciones en las tasas de crecimiento del empleo por nivel de calificación (se proyecta que el empleo calificado se expandirá de modo similar al no calificado). En cuanto a los encadenamientos, se encontró que solo un 16% del empleo es generado por sectores “clave” (con fuertes encadenamientos) y que la mayoría de las personas ocupadas se concentra en actividades que tienen pocos vínculos con el resto del aparato productivo.

Personas ocupadas se concentran en pocos sectores y ocupaciones de media y baja calificación

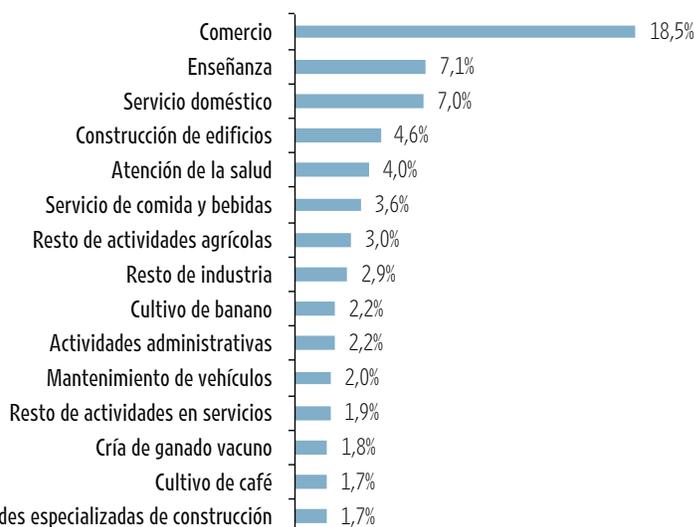
Aunque la MIP 2012 permite una amplia desagregación, al analizar las actividades según su porcentaje de utilización total y el empleo generado es posible reagruparlas en setenta sectores. Cabe aclarar, sin embargo, que la variable “empleo” sigue estando muy atomizada. Ocho sectores concentran la mitad de los ocupados, 45 tienen una importancia relativa menor al 1% y en 14 esta oscila entre 1% y 2% (Vargas, 2016). El gráfico 2.19 muestra los quince sectores que absorben a alrededor de dos de cada tres ocupados. Destaca el comercio, que brinda empleo a cerca de uno de cada cinco trabajadores.

A pesar de que la MIP 2012 no incluye la variable “calificación”, esta se aproximó con datos de la MIP 2011. En este caso se distinguen cuatro grupos. En primer lugar, solo dos sectores, enseñanza y atención de la salud, tienen empleados con niveles de calificación mayoritariamente altos. El personal de las actividades administrativas, el resto de actividades en servicios y las actividades especializadas de construcción muestra proporciones similares de los tres grados de calificación (alta, media y no calificada). En un tercer grupo, compuesto por cinco sectores, entre el 60% y el 85% de los ocupados tiene calificación media. Por último, en cuatro actividades -servicio doméstico, cultivo de banano, de café y cría de ganado vacuno- más del 90% de los trabajadores tiene baja calificación (gráfico 2.20).

La MIP 2012 brinda un desglose de las personas ocupadas en cada actividad, según régimen de producción, ya sea especial (zonas francas) o definitivo (tradicional). En el primero se encontró que, aunque 32 actividades poseen ocupados²⁴, estos tan solo representan un 3,5% del empleo total. Como se verá más adelante, la mayoría de estos sectores destina su producción a abastecer la demanda final. De las diez principales actividades generadoras de empleo en el régimen especial, tres absorben más del 70% de los ocupados: fabricación de instrumentos y suministros médicos, fabricación de equipo eléctrico y procesamiento y

GRÁFICO 2.19

Porcentaje de personas ocupadas, según principales sectores productivos de la MIP^{a/}. 2015

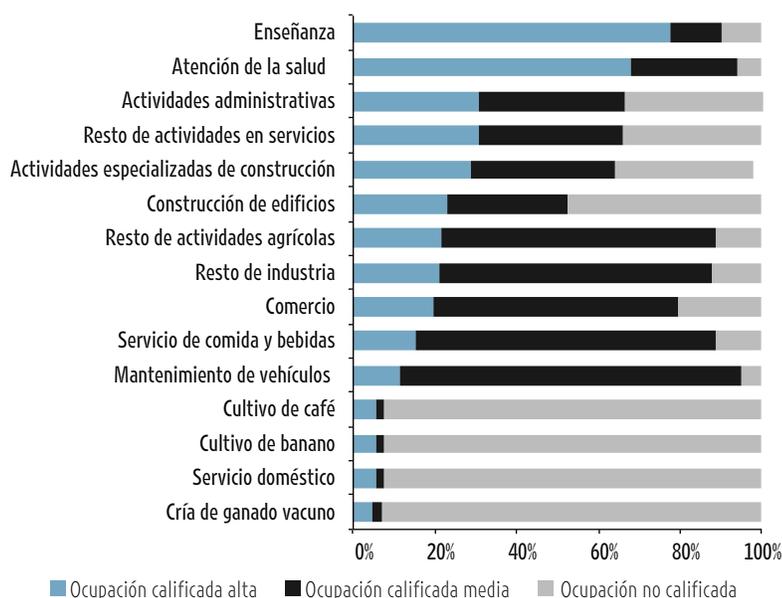


a/ Sectores productivos según la matriz insumo-producto (MIP) del 2012.

Fuente: Vargas, 2016.

GRÁFICO 2.20

Distribución de las personas ocupadas en los principales sectores productivos de la MIP^{a/}, según nivel de calificación. 2015



a/ Sectores productivos según la matriz insumo-producto (MIP) del 2012.

Fuente: Vargas, 2016.

conservación de pescados y afines (gráfico 2.21).

La economía, por sí misma, no ofrecerá crecientes oportunidades laborales

Como se mencionó al inicio de esta sección, por segundo año consecutivo el *Informe Estado de la Nación* analiza la estructura del empleo y proyecta su comportamiento en el próximo quinquenio, con base en la matriz insumo-producto (MIP) del Banco Central (BCCR). En esta oportunidad se dispone de nueva información, ya que la MIP fue actualizada al 2012, con lo cual cambió el año base de las cuentas nacionales, y se amplió la desagregación de las actividades productivas. Este instrumento muestra las interrelaciones entre la oferta y la demanda de bienes y servicios, y provee una visión detallada de los vínculos entre vendedores y compradores de los distintos sectores económicos.

Para construir los modelos de proyección del empleo con el esquema "insumo-producto" se parte de supuestos acerca del crecimiento económico, así como de otros indicadores (elementos de la demanda interna)²⁵. En este estudio se plantearon tres escenarios (cuadro 2.6). De 2015 a 2017 se utilizaron los datos del Programa Macroeconómico del BCCR y a partir del 2018 se realizaron proyecciones con promedios móviles y análisis de tendencias. Cabe destacar la versatilidad del modelo, que permite modificar los supuestos con facilidad e "instantáneamente" obtener otros resultados.

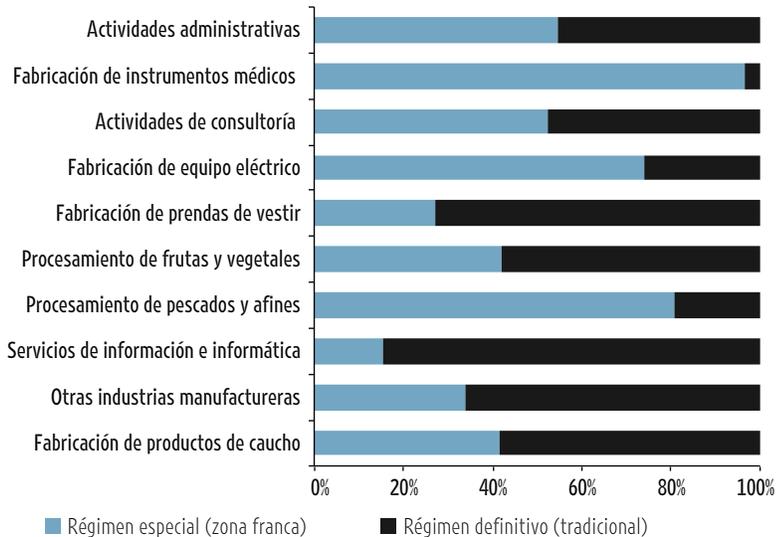
Los resultados de los escenarios muestran que la evolución del empleo, en términos porcentuales, será similar al crecimiento de la economía. En el escenario más optimista, el empleo total crecería en promedio 4,7% por año y en el pesimista apenas un 2,9% (gráfico 2.22).

Para observar la evolución del empleo sectorial, se seleccionaron las doce actividades que en 2012 absorbieron cerca del 82% del empleo total (el comportamiento de cada uno de ellos según los diversos escenarios puede consultarse en Vargas, 2016). El gráfico 2.23 ilustra su dinamismo proyectado para el período 2016-2021.

Independientemente del escenario que se escoja, la mayoría de las actividades

GRÁFICO 2.21

Distribución de las personas ocupadas en los principales sectores productivos de la MIP^{a/}, según régimen. 2015



a/ Sectores productivos según la matriz insumo-producto (MIP) del 2012, ordenados de mayor a menor cantidad de personas ocupadas en regímenes especiales.

Fuente: Vargas, 2016.

CUADRO 2.6

Supuestos utilizados sobre el crecimiento esperado del PIB en los escenarios estimados

Escenario	Supuestos
Base	Considera el crecimiento de la producción de acuerdo con las estimaciones del BCCR 2016 y luego supone una dinámica en la que el producto aumenta ligeramente por encima de 3,7%.
Optimista	Supone que la producción se incrementará en 0,9 puntos por encima del escenario base, con lo cual el crecimiento anual promedio para el período 2015-2021 será del orden de 4,7%.
Pesimista	Supone un crecimiento anual promedio de la producción un punto por debajo del escenario base (2,9%).

Fuente: Vargas, 2016.

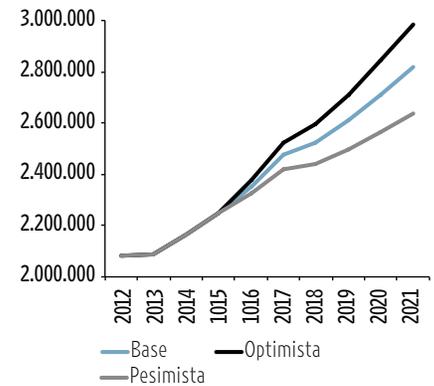
crece a un ritmo muy similar que el promedio, a excepción de la construcción de edificios, la enseñanza y la atención de la salud humana. La primera muestra un mayor incremento, en tanto que las otras dos tienen una expansión menor durante el período 2014-2021. Con una única excepción (construcción de edificios), en ningún escenario o sector se estima que el empleo crecerá más de un 5% al año. Además, los sectores que se proyectan

como los más dinámicos en la creación de nuevas plazas, en conjunto, representan cerca del 30% del empleo total.

El comercio es la actividad que más empleos genera al año, cerca de 17.000 en promedio, lo que equivale a casi uno de cada tres nuevos puestos. No obstante, cabe destacar que la mayoría de las plazas corresponde a mano de obra de calificación media. Los demás sectores crearían entre 1.800 y 6.000

GRÁFICO 2.22

Evolución del empleo proyectado, según escenario



Fuente: Vargas, 2016.

empleos, sobre todo en enseñanza y servicio doméstico. En la mayoría de las actividades restantes, excepto en la construcción de edificios y el cultivo de banano, priva la calificación media en los puestos de trabajo creados.

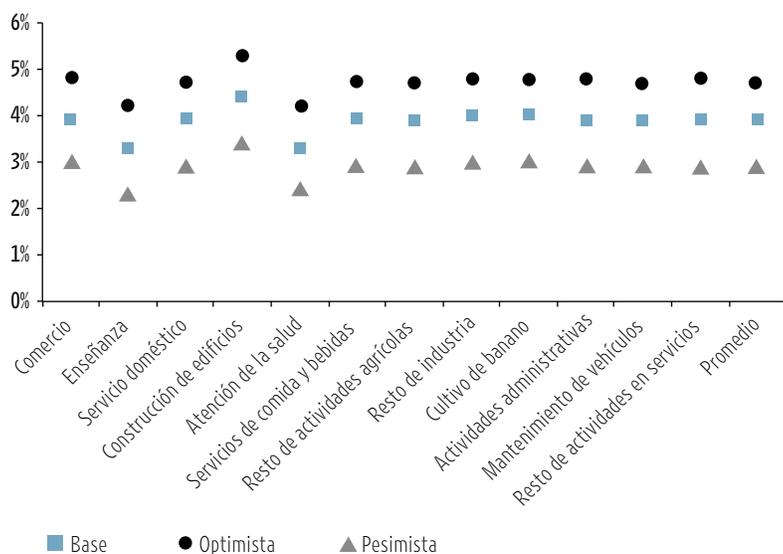
En comparación con el análisis basado en la MIP 2011, publicado en el Vigésimoprimer Informe, estos resultados son más optimistas, debido a que la estructura del gasto interno se modificó en las cuentas nacionales con 2012 como año base. Por ejemplo, las exportaciones, que según la MIP 2011 constituían en promedio un 28,3% del PIB en el período 2015-2021, ahora representan un 31,8%. En conjunto, los componentes de la demanda final, que en la versión anterior tenían un peso de 109,5% del PIB, en la actual versión equivalen a un 112,7%.

Muchos sectores económicos con débiles encadenamientos

Una característica de la producción es la interdependencia entre sectores: variaciones en uno de ellos implican cambios en cadena, tanto en los sectores que lo abastecen de insumos, como en los que se los proveen. El enfoque de encadenamientos plantea que no todas las actividades económicas tienen la misma capacidad para incidir sobre las otras; algunas provocan efectos de arrastre o empuje más intensos. Hay encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. El

GRÁFICO 2.23

Crecimiento anual promedio de los principales sectores productivos, según escenario. 2016-2021



Fuente: Vargas, 2016.

primero ocurre cuando una actividad propicia el desarrollo de otras, al demandar bienes de consumo intermedio ofrecidos por ellas. El segundo tiene lugar cuando una actividad genera productos que otras ramas de la economía utilizan como insumos intermedios en sus procesos productivos.

Determinar los encadenamientos es útil porque permite identificar y clasificar las actividades que tienen mayor impacto en la economía. Rasmussen (1963) introdujo dos conceptos importantes para el análisis de este tema, conocidos como medidas de dispersión: poder de dispersión y sensibilidad de dispersión (recuadro 2.5).

El análisis basado en el enfoque de Rasmussen permite clasificar los sectores productivos en cuatro grupos: abastecedores, clave, de arrastre e independientes, según los valores que obtengan al combinar los índices de poder y sensibilidad de dispersión.

RECUADRO 2.5

Medidas de dispersión de Rasmussen

Para conocer cómo se distribuyen los impactos de un sector a través de toda la economía, se compara un sector de alto impacto, pero muy concentrado, con uno de menor impacto, pero muy difundido o disperso. Es en este contexto que Rasmussen (1963) introdujo las denominadas medidas de dispersión: el poder de dispersión y la sensibilidad de dispersión.

El índice de poder de dispersión de un sector "j" es una medida del estímulo potencial que este provoca en el resto de la economía, debido a un incremento unitario de su demanda final neta de importaciones. Se calcula con base en el encadenamiento hacia atrás. Si el valor es mayor a 1, significa que los requerimientos de insumos intermedios, generados por un aumento unitario de la demanda final del sector "j", son mayores para este sector que para el promedio de la economía y, por lo tanto, se trata de un sector

con un fuerte poder relativo de arrastre hacia atrás sobre el sistema productivo.

Por su parte, el índice de sensibilidad de dispersión mide el estímulo potencial de un crecimiento unitario de toda la economía sobre la demanda final neta de importaciones de un sector "i". Se calcula con base en el encadenamiento hacia adelante y mide qué tan sensible es un sector ante cambios generales de la demanda. La sensibilidad de dispersión será mayor a 1 si ese encadenamiento es mayor que el del promedio de la economía.

Esta clasificación da origen a cuatro tipos de sectores:

Clave: tienen altos encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, al ser fuertes demandantes y oferentes de insumos intermedios. Son sectores de paso obligado de los flujos intersectoriales.

Abastecedores: tienen baja demanda de insumos, pero abastecen sustantivamente de insumos a otros sectores. Son sectores que pueden constituir posibles cuellos de botella ante *shocks* de demanda.

Arrastre: tienen altos encadenamientos hacia atrás, pero bajos hacia adelante. Muestran un consumo intermedio alto y su oferta de insumos mayoritariamente se destina a abastecer la demanda final, por lo que pertenecen a la última fase del proceso productivo.

Independientes: tienen un consumo poco significativo de insumos intermedios y destinan su producción a abastecer, principalmente, la demanda final. Son sectores aislados, que no provocan efectos de arrastre importantes en la economía, ni reaccionan de manera relevante ante efectos de arrastre provocados por variaciones en la demanda intermedia de otros sectores.

Fuente: Vargas, 2016.

En Costa Rica, los sectores independientes emplean, en conjunto, al 34% de las personas ocupadas, mientras que cerca de uno de cada seis trabajadores se ubica en los sectores clave. Los sectores de arrastre absorben a poco más de uno de cada cuatro ocupados, proporción que se eleva a 29% en el caso de los abastecedores. Ello indica que una estrategia productiva de alto impacto en el empleo debería focalizarse en los sectores abastecedores y de arrastre, que representan el 51% del empleo total. Estos resultados coinciden con los hallazgos de Sánchez (2014) en el caso de la MIP 2011, en el sentido de que las quince actividades con mayores elasticidades empleo/producto se ubican mayoritariamente en los sectores abastecedores y claves²⁶.

Sectores con fuertes encadenamientos solo absorben un 16% de la mano de obra

El análisis según la clasificación de Rasmussen también permite identificar las actividades fuertemente interrelacionadas y que son relevantes en el proceso

de crecimiento económico (cuadro 2.7). Los sectores clave y abastecedores dirigen su producción final casi exclusivamente (más del 90%) al consumo y las exportaciones. En cambio, los de arrastre y los independientes tienen una mayor diversificación: en el primer caso, cerca del 41% de las ventas corresponde a la formación bruta de capital y en el segundo el 35% se orienta al consumo del gobierno.

Dado que se trabajó inicialmente con setenta actividades, con el fin de hacer más comprensible el análisis se seleccionaron los sectores que presentan los mayores niveles de absorción de empleo en cada categoría²⁷, a los cuales se denominó “principales sectores”.

Los resultados muestran doce sectores clave, que absorben un 16% de la mano de obra. Estos dirigen su producción final al consumo, las exportaciones y la formación bruta de capital (por ejemplo, actividades de telecomunicaciones). Los sectores abastecedores son once y representan el 29% del empleo; producen bienes y servicios demandados por los componentes de consumo privado y las

exportaciones. Los sectores de arrastre aglutinan a veinticuatro actividades y al 21% de los ocupados. En este caso las ventas finales se dirigen al consumo, las exportaciones y la formación bruta de capital (por ejemplo la construcción de edificios).

Finalmente, las veintitres actividades clasificadas como independientes concentran el 34% del empleo, consumen una cantidad poco significativa de insumos intermedios y destinan su producción, sobre todo, a la demanda final. Son sectores aislados, que no provocan mayor arrastre en la economía, ni reaccionan de manera relevante ante ese mismo tipo de efectos, provocados por variaciones en la demanda intermedia de otros sectores. Son más diversificados en sus destinos; por ejemplo, la producción de banano se dirige a la exportación, y los servicios domésticos al consumo de los hogares.

Una estrategia de desarrollo orientada a incentivar la inversión en sectores clave promoverá un crecimiento generalizado de la economía, debido a las interdependencias sectoriales y sus efectos

CUADRO 2.7

Clasificación del empleo que generan las actividades económicas, según la tipología sectorial de Rasmussen^{a/}

		Poder de dispersión	
		Bajo	Alto
Sensibilidad de dispersión	Alta	Abastecedor (29% del empleo) Cultivo de café, fabricación de papel, suministro de energía eléctrica, comercio, reparación de vehículos, servicios de información, intermediación monetaria, actividades inmobiliarias, actividades de alquiler, actividades de seguridad e investigación, actividades administrativas y apoyo a las empresas	Clave (16% del empleo) Resto agrícola, resto industria, resto de servicios, cría de ganado vacuno, actividades especializadas de construcción, transporte, publicidad, telecomunicaciones, actividades de apoyo agropecuarias, reparación de maquinaria, actividades de sociedades de inversión, fabricación de cemento
	Baja	Independiente (34% del empleo) Enseñanza, servicio doméstico, atención de la salud, cultivo de banano, administración pública, servicios comunales, servicio de taxi, actividades artísticas, actividades de empleo, actividades de limpieza, fabricación de prendas de vestir, fabricación de instrumentos médicos y dentales, actividades de impresión, de consultoría en gestión financiera, de contabilidad, fabricación de productos de metal, de plásticos, de equipo eléctrico, suministro de agua, fabricación de computadoras y fabricación de metales	Arrastre (21% del empleo) Construcción de edificios, servicio de comida, alojamiento, resto de ganadería, actividades de peluquería, reparación de computadoras, construcción de obras públicas, elaboración de carne y embutidos, panadería, fabricación de muebles, productos lácteos, actividades jurídicas, procesamiento de frutas, manipulación de carga, arquitectura e ingeniería, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, elaboración de comidas, construcción de carreteras, productos de molinería, aceites vegetales, elaboración de café oro, seguros.

a/ Se determinan a partir de los resultados de los índices de poder de dispersión y sensibilidad de dispersión.

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas, 2016.

multiplicadores. Schuschny (2005) señala que estos últimos dependerán tanto del valor de los índices multiplicadores, como de la magnitud de los estímulos externos que originan esos potenciales efectos. Agrega que para obtener un indicador de arrastre efectivo, y no solo potencial, es necesario valorar la ponderación que el sector posee con respecto a toda la actividad económica.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PROSPECCION DEL EMPLEO

véase Vargas, 2016, en www.estadonacion.or.cr

Un 28% del empleo nacional proviene de emprendimientos de los hogares

La Encuesta Nacional de Hogares Productores (Enhopro), que realiza el INEC desde el año 2013, proporciona información acerca de los emprendimientos que se desarrollan en los hogares. Su objetivo es identificar y caracterizar las actividades productivas de bienes o servicios que realizan las personas en forma independiente (empleadores o trabajadores por cuenta propia no ocasionales).

Estos emprendimientos se asocian generalmente con el sector informal de la economía. Las personas pueden trabajar solas o asociadas con otras, dentro o fuera del hogar. Los negocios, según su condición jurídica, registro contable o forma de percepción de ingreso, no pueden considerarse empresas formalmente constituidas en sociedad (INEC, 2016)²⁸.

Para el 2015, la Enhopro estima un total de 371.191 emprendimientos de este tipo. Vistos por sexo, en ellos predominan los hombres: 65% versus 35% de mujeres. La mitad tiene primaria completa o menos de educación. Por regiones, la mayoría se concentra en la Central (60,7%), seguida por la Brunca (9,4%) y la Huetar Norte (8,3%; Morales y Solórzano, 2016).

Los emprendimientos de los hogares representan un 28% del empleo nacional, con mayor peso en las zonas rurales (36%). Aportan un 30,8% del empleo masculino y un 25,1% del femenino. Según su motivación, se pueden clasificar en tres grupos: por necesidad (46,2%),

oportunidad (38,5%) y tradición (15,3%). Cada uno tiene características que los diferencian²⁹ (cuadro 2.8):

- **Emprendimientos por necesidad:** presentan la distribución por sexo más equitativa. La mayoría trabaja por cuenta propia, sin ayudantes. Se dedican principalmente a actividades de servicios y comercio. Tienen el mayor porcentaje de personas con alta informalidad (84%) y han recibido poco apoyo financiero e institucional. Más de la mitad desarrolla sus actividades dentro de la casa del emprendedor, o a domicilio. El 80% tiene un bajo uso de tecnologías de información; por ejemplo, solo una tercera parte tiene acceso a internet.
- **Emprendimientos por oportunidad:** están conformados en un 70% por hombres que, además, tienen el mejor perfil educativo, pues casi uno de cada tres posee estudios superiores. Son principalmente urbanos y tienen

los mayores porcentajes de semiformalidad y formalidad. Se caracterizan por mayor tenencia y uso de tecnologías de la información. Trabajan sobre todo en servicios. El 40% realiza sus actividades en locales independientes a la vivienda. El 33,2% ha recibido apoyo de al menos una institución y el 23,2% ha tenido financiamiento para desarrollar su negocio.

- **Emprendimientos por tradición:** tienen la mayor proporción de hombres (90%) y la distribución más equitativa por zona (46% urbanos y 54% rurales). Es el grupo con el menor logro educativo, pues el 71% tiene primaria o menos. Hacen poco uso de tecnologías de información. Alrededor del 60% trabaja en el sector agropecuario y tienen el menor porcentaje de participación en actividades de servicios (19%). Congruente con todo lo anterior, más de la mitad de los emprendedores trabaja en fincas agropecuarias. El 46% ha recibido apoyo de al menos una

CUADRO 2.8

Perfil de las personas emprendedoras, según motivación para el emprendimiento. 2015

Características ^{a/}	Motivación para el emprendimiento			
	Necesidad	Oportunidad	Tradición	Total
Hombres	52,7	69,9	90,3	65,1
Mujeres	47,3	30,1	9,7	34,9
Educación primaria o menos	50,0	38,9	71,5	49,0
Educación secundaria completa o más	29,6	42,3	14,0	32,1
Zonas urbanas ^{b/}	73,6	73,4	45,8	69,2
Empleadores ^{c/}	3,6	16,6	15,1	10,3
Cuenta propia sin ayudantes ^{c/}	83,6	68,3	62,0	74,4
Cuenta propia con ayudantes ^{b/}	12,8	15,1	22,9	15,2
Recibió financiamiento	13,7	23,2	30,9	20,0
Con acceso a internet para el negocio ^{b/}	32,1	48,8	17,7	36,3
Actividades agropecuarias ^{b/}	9,1	10,0	59,6	17,2
Actividades industriales ^{d/}	17,9	18,0	11,1	16,9
Actividades comerciales	30,1	18,1	10,6	22,5
Actividades de servicios	43,0	53,9	18,7	43,5

a/ Se incluyen las características que tienen diferencias significativas entre los grupos. Para ello se calculó la prueba Z de diferencia de proporciones, con un nivel de significancia del 5%.

b/ No hay diferencias significativas entre los emprendimientos por necesidad y por oportunidad.

c/ No hay diferencias significativas entre los emprendimientos por oportunidad y por tradición.

d/ Esta variable no presenta diferencias significativas entre los grupos.

Fuente: Morales y Solórzano, 2016, con datos de la Enhopro, del INEC.

organización, porcentaje significativamente mayor al de los otros grupos.

El ingreso promedio bruto (sin descontar los gastos, es decir, no es la utilidad) es de 1.100.855 colones. Si se ordenan los ingresos en cinco grupos de menor a mayor (quintiles), es evidente la enorme heterogeneidad entre los emprendimientos. En el primer quintil son de apenas 55.303 colones, en el segundo de 184.644, en el tercero de 391.818, en el cuarto a 797.736 y en el quinto de 4.096.057 colones. Estas cifras concuerdan con el coeficiente de Gini calculado para estos ingresos, que es de 0,703.

El gráfico 2.24 muestra la composición de los emprendimientos según su motivación, por quintiles de ingreso. Más de la mitad de los emprendedores por necesidad pertenecen a los quintiles primero y segundo, mientras que en los otros dos grupos, más de la mitad se ubica en el cuarto y el quinto.

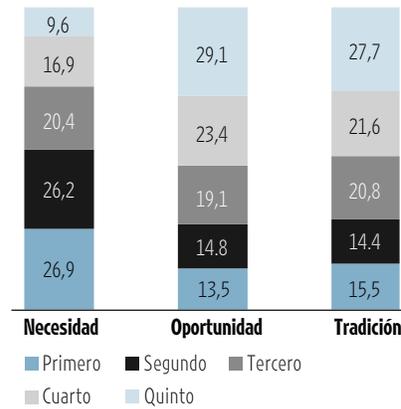
Mayor informalidad en emprendimientos de mujeres, personas jóvenes y con baja escolaridad

Para aproximar la informalidad de los hogares productores, se construyó una escala a partir de ocho elementos que miden dos tipos de componentes: legales y empresariales. Los primeros incluyen la tenencia de cédula jurídica, si el negocio está inscrito en otra instancia pública y si posee libros contables. Los segundos consideran si existen socios no familiares, si se cuenta con un establecimiento y si este es independiente, si la persona emprendedora tiene un salario asignado y si es empleador (es decir, contrata trabajadores).

Los emprendimientos se clasificaron en cuatro grupos: i) totalmente informal, cuando no satisface ningún componente, ii) bastante informal, cuando no tiene ningún elemento legal pero sí uno o más de los empresariales, o cuando tiene uno legal y cero o uno empresarial, iii) poco informal, cuando cumple un requisito legal y dos o más empresariales, o cuando tiene dos requisitos legales y cero o uno empresarial, y iv) casi formal, cuando cumple dos aspectos legales y dos o más empresariales.

GRÁFICOS 2.24

Distribución de los emprendimientos, por motivación, según quintil de ingreso bruto^{a/}. 2015



a/ Los emprendimientos se ordenaron en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), con base en su ingreso promedio bruto (sin descontar los gastos, es decir, no es la utilidad).

Fuente: Morales y Solórzano, 2016, con datos de la Enhopro, del INEC.

Los resultados indican que un 39% de los emprendimientos es totalmente informal, un 31% bastante informal, un 20% poco informal y un 10% casi formal (gráfico 2.25). La distribución por sexo revela que la informalidad es mayor entre las mujeres emprendedoras.

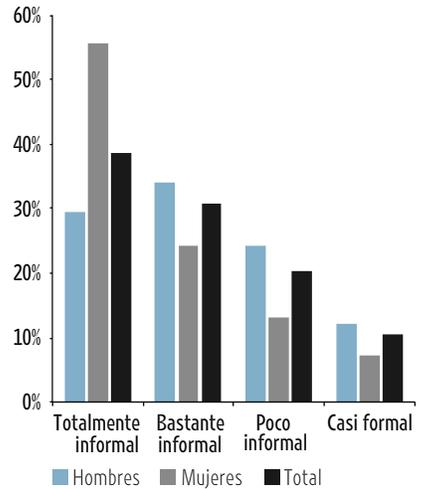
La informalidad es más alta entre los emprendedores más jóvenes (menores de 25 años) y se reduce a medida que aumenta la edad. También hay diferencias según el nivel de instrucción (gráfico 2.26). Los emprendimientos menos informales tienen mayores proporciones de personas con secundaria completa y más.

Todas las actividades económicas tienen alta presencia de emprendimientos informales. Los del sector primario o agropecuario se ubican principalmente en la categoría de “bastante informal” (63%). En los del sector secundario o industrial la mitad es “totalmente informal” y un 30% “bastante informal”. Aunque los del sector terciario o servicios tienen mayor proporción de negocios “casi formales” (12%), también hay un elevado porcentaje de “totalmente informales” (45%).

El acceso al financiamiento es una característica de los negocios menos

GRÁFICOS 2.25

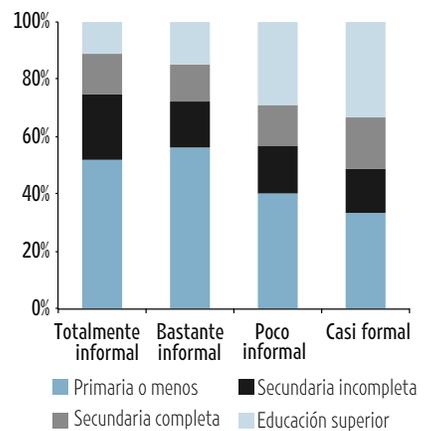
Grado de informalidad de los emprendimientos, según sexo. 2015



Fuente: Morales y Solórzano, 2016, con datos de la Enhopro, del INEC.

GRÁFICOS 2.26

Composición de los emprendimientos por grado de informalidad, según nivel de instrucción de las personas emprendedoras. 2015



Fuente: Morales y Solórzano, 2016, con datos de la Enhopro, del INEC.

informales. En la categoría de emprendimientos totalmente informales solo un 15% ha recibido crédito bancario, y casi la mitad carece por completo de él. El 56% de los que sí han recibido este tipo de apoyo son poco informales o casi formales.

El 60% del empleo generado por los hogares productores proviene de emprendedores bastante o totalmente informales, que en su mayoría trabajan por cuenta propia, sin ayudantes. Por el contrario, el 74% de los negocios poco informales y casi formales cuenta con más de una persona.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE HOGARES PRODUCTORES

véase Morales y Solórzano, 2016, en www.estadonacion.or.cr

Gestión de la equidad y la integración social

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano demanda esfuerzos sostenidos en la aplicación de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Esta sección valora el desempeño del país en ese ámbito, teniendo como supuesto básico que la gestión de la equidad social es una tarea que compete tanto al aparato estatal como al mercado. El apoyo del Estado se materializa por medio de la inversión social, ya sea financiando directamente la provisión de bienes y servicios, o bien mediante la transferencia de recursos a las familias para fortalecer su capacidad de pagar por ellos. Por su parte, el mercado, que no está llamado formalmente a garantizar mejoras en esta materia, sí está obligado a cumplir con la legislación laboral, de manera que se respeten los derechos de los trabajadores.

En 2015 se registró la mayor expansión real de la inversión social pública (ISP) de la década y la segunda más alta del presente siglo. Vista por persona, por primera vez en 35 años se destinó en términos reales más ISP que los máximos niveles históricos alcanzados a principios de la década de los ochenta.

Desde la óptica de la gestión del mercado, aunque persiste el alto incumplimiento de las garantías laborales, la aprobación de la Reforma Procesal Laboral constituye un hecho relevante, pues mejora las capacidades de inspección y las condiciones para asegurar el respeto a los derechos de los trabajadores.

En esta edición se incluye por primera

vez una estimación del aporte de los gobiernos locales a la inversión social. El principal hallazgo es que, si bien las municipalidades tienen hoy un papel limitado en la gestión y financiamiento de las políticas en este ámbito, su potencial para jugar un rol más activo es amplio. No solo cuentan con un marco jurídico que las habilita para ello, sino que, en promedio, ya dedican cerca del 20% de sus ingresos a inversión social.

Sostenido esfuerzo de inversión social

Para valorar la gestión de la equidad desde el ámbito estatal se da seguimiento a la inversión social pública (ISP), entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población. Primero se analiza el comportamiento de la ISP en el largo plazo. Luego se afina la medición de la última década, para lograr una mayor desagregación por tipo de programa y función social.

El país acumuló cuatro años consecutivos de aumentos de la ISP en términos reales. En 2015 se logró el mayor crecimiento de la década y el segundo más alto del presente siglo. Además, el incremento fue bastante generalizado en todos los sectores, con excepción de cultura y recreación, donde la inversión más bien se contrajo. Dado que no se crearon entidades o programas sociales, la expansión de 2015 se tradujo en más recursos para la misma estructura institucional.

Fuerte expansión real de la ISP

Si se toma el “dato grueso” de la ISP, es decir, la cifra que genera la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda para el conjunto del sector público consolidado, es evidente que en 2015 la ISP tuvo una fuerte expansión real, una de las más altas desde 1980 (gráfico 2.27). El incremento acumulado desde 2012 alcanzó un 17,9% real, lo cual sin duda resulta notable, especialmente en un contexto de modesto crecimiento económico y severo déficit fiscal.

La ISP total creció un 6,4% en términos reales durante el 2015. Este es el mayor aumento desde 2010 y el segundo más alto del presente siglo. Solo lo supera los incrementos del 2007 y 2008 (supe-

riores al 7%), años de alto crecimiento económico y amplia holgura fiscal. En un contexto de largo plazo, es la octava expansión más alta desde 1980.

Al considerar el crecimiento de la población, se obtiene que la ISP per cápita del 2015 fue un 5,1% mayor que la de 2014, nuevamente una de las mayores variaciones de todo el período. En términos acumulados, aumentó un 12,6% en el último cuatrienio. Por primera vez en 35 años la ISP per cápita superó los máximos históricos alcanzados a inicios de la década de los ochenta (254.826 colones del año 2000).

La ISP del 2015 fue equivalente a un 24,3% del PIB, casi un punto porcentual más que el año anterior y la mayor proporción de toda la serie 1980-2015. Con respecto al gasto del gobierno general representó un 76,8%, 1,4 puntos porcentuales más que en 2014, aunque en este caso no fue la máxima del período, pues entre 2008 y 2013 la proporción fue cercana o superior al 80% del gasto total.

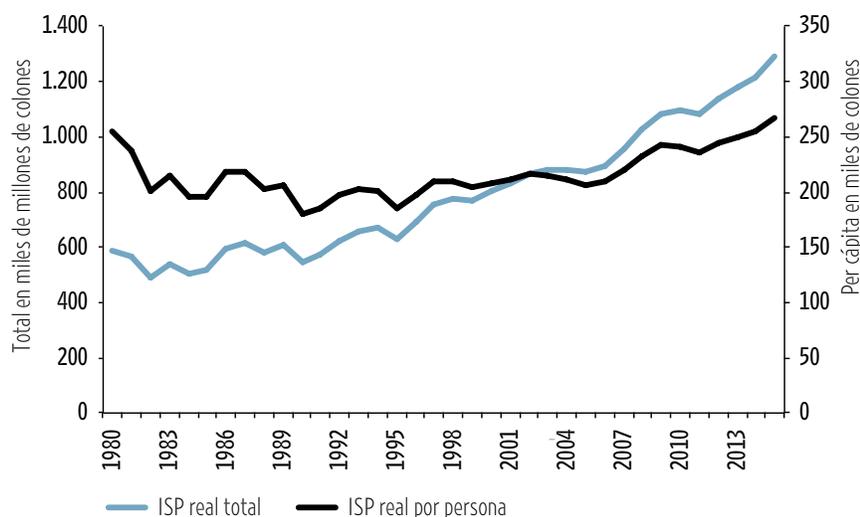
Incremento de la ISP en casi todos los rubros sociales

Para precisar la composición de la ISP por funciones sociales y programas (con mayor desagregación) se depuran los datos de la STAP y se complementan con información de las instituciones involucradas, por lo que las estimaciones que se presentan a continuación difieren de las comentadas en el apartado anterior³⁰. En 2015, la ISP depurada y en colones corrientes ascendió a 6,5 billones de colones (alrededor de 11.850 millones de dólares), lo que representa un aumento real del 6,2% con respecto al año previo. Cuando se toma en cuenta la población también se observa una fuerte expansión real (4,9%), que equivale a un monto por habitante en torno a 1,3 millones de colones corrientes (2.450 dólares, aproximadamente) o a 112.000 colones por mes (200 dólares). Para una familia de cuatro miembros esto significa cerca de 450.000 colones mensuales por persona, un monto superior al salario mínimo de un trabajador especializado y al salario mínimo de protección.

Según función social, la ISP real por persona creció en casi todas las áreas (excepto en cultura y recreación³¹). El

GRÁFICO 2.27

Evolución de la inversión social pública, total y per cápita (colones del año 2000)^{a/}

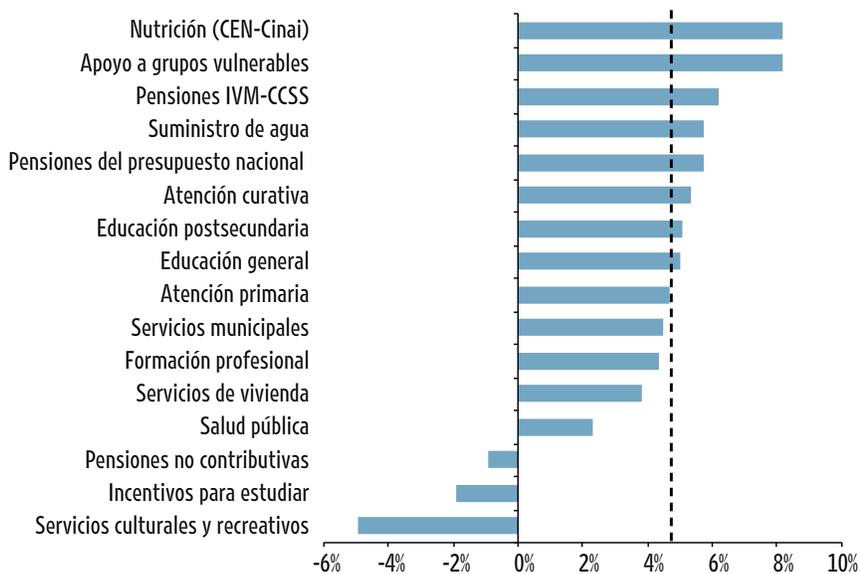


a/ Deflactados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

Fuente: Trejos, 2016a, con información de STAP, BCCR, CGR, Corec II e instituciones involucradas.

GRÁFICO 2.28

Variación real anual de la ISP per cápita^{a/}, según programa. 2014-2015



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. La línea punteada representa la variación promedio de todos los sectores sociales.

Fuente: Trejos, 2016a, con información de la STAP.

mayor aumento se dio en seguridad social (5,7%), seguida por salud (5,1%), vivienda y territorio (4,6%) y educación (4,4%). Si estos sectores se desa-

gregan por rubros, los más dinámicos (es decir, los que crecieron por encima del promedio) fueron nutrición (CEN-Cinai), apoyo a grupos vulnerables, otras

modalidades educativas, pensiones contributivas, suministro de agua, servicios de hospitalización y educación (en todos sus niveles). En contraste, los recursos dirigidos a los incentivos para estudiar (becas y comedores) y a las pensiones del régimen no contributivo descendieron en términos reales, pues desde el punto de vista nominal fueron similares a los del año anterior (gráfico 2.28).

La función de educación absorbió poco más de un tercio de la ISP y se incrementó en un 4,4% con respecto al 2014. Fue equivalente a un 7,9% del PIB. Este volumen de gasto no se refleja en los resultados que dan cuenta de la calidad educativa, por lo que el Estado debería alejarse del énfasis exclusivo en un gasto creciente como la meta de política y establecer mejores mecanismos de evaluación y rendición de cuentas en este sector (CGR, 2016).

La función de seguridad social ocupa el segundo lugar, con un 29% de la ISP. Los pagos por pensiones contributivas representan el 79% de este sector, con una expansión del 6% en el último año. La función de salud se mantuvo en un 27% de la ISP y un 6,2% del PIB. Más de la mitad de los recursos fue consumida por los servicios hospitalarios, y la proporción llega a tres cuartas partes si se suman los servicios curativos. La función de vivienda y territorio tuvo un aumento real por tercer año consecutivo y representó un 10% del total.

La distribución de la ISP por programas según criterios de acceso (universales, restrictivos, contributivos y selectivos) confirma la prioridad que tiene, en la política social del país, la creación y protección de las capacidades de las personas (gráfico 2.29). Los programas universales son los que cubren a todos los habitantes, como la educación general, la atención pública de la salud, el suministro de agua y los servicios municipales. Estos representaron el 56% de la ISP y el 13% del PIB en 2015, y tuvieron una expansión real generalizada.

Los programas restrictivos son aquellos a los que se accede previo cumplimiento de ciertos requisitos (como la educación postsecundaria pública o la formación profesional), o que tienen restricciones de oferta (como los servicios culturales

y recreativos). En 2015 la inversión en este rubro representó un 2,3% del PIB y cerca del 10% de la ISP. Casi todos los programas crecieron, aunque por debajo del promedio nacional.

Los programas contributivos requieren un aporte del beneficiario, quien de esta forma adquiere el derecho de disfrutarlos en el futuro (como las pensiones). Estos representaron un 23% de la ISP y el 5,3% del PIB. Tanto las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional como las del IVM, de la CCSS, se expandieron por encima del 7%, lo cual refleja, nuevamente, la presión que ejerce este tipo de gastos sobre la inversión global.

Por último, los programas selectivos, que se dirigen a grupos en situaciones de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social, crecieron por tercer año consecutivo, luego de la contracción real sufrida entre 2011 y 2012. No obstante, estos programas son los que muestran mayor dispersión en sus variaciones. En 2015 representaron un 11% de la ISP y un 2,6% del PIB. El mayor crecimiento se dio en los CEN-Cinai y el apoyo a grupos vulnerables, ambos por encima del 9%. Por el contrario, los incentivos para estudiar y las pensiones no contributivas sufrieron una contracción real, como ya se mencionó.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA

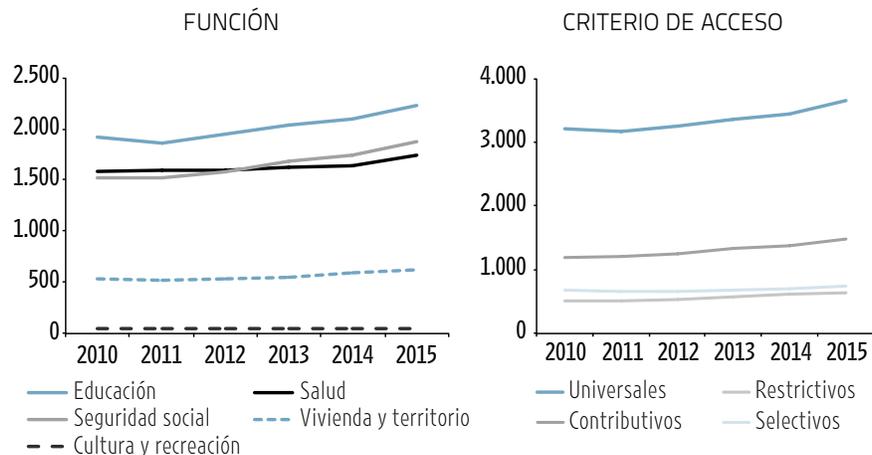
véase Trejos, 2016a, en
www.estadonacion.or.cr

Mejora el desempeño del sector social, según la CGR

En los últimos años los órganos de control del sector público han desarrollado instrumentos para evaluar el desempeño de las instituciones, tales como el índice de gestión institucional que elabora la Contraloría General de la República (CGR) desde el 2010 y el índice de transparencia del sector público presentado por la Defensoría de los Habitantes en 2016. Adicionalmente, en enero de 2015 la CGR realizó una consulta nacional sobre la percepción de la calidad de los servicios públicos.

GRÁFICO 2.29

Inversión social pública real^{a/}, según función y criterio de acceso



a/ Miles de millones de colones del año 2015, deflactados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

Fuente: Trejos, 2016b, con información de la STAP.

Estas iniciativas tienen la finalidad de establecer criterios estandarizados para comparar la gestión institucional, partiendo de una normalización de variables respecto de las mejores prácticas identificadas en distintas dimensiones de análisis. Este apartado presenta un breve ejercicio de seguimiento a los principales resultados de los instrumentos desarrollados por la CGR. Aunque estos esfuerzos no permiten valorar en toda su complejidad la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, sí brindan información comparable sobre las capacidades de las instituciones públicas para alcanzar las metas del Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto Nacional. Además aportan insumos para orientar los ejercicios de fiscalización superior.

El índice de gestión institucional³² (IGI) recopila información sobre los avances en la aplicación de medidas para fortalecer la labor que realizan las entidades públicas, particularmente en las áreas de presupuesto, control interno, planificación, gestión financiero-contable, servicio al usuario, recursos humanos, tecnologías de la información y contratación administrativa³³. La CGR señala que las instituciones tienen grandes retos y oportunidades de mejora en términos de su eficiencia, con el fin de obtener mayores resultados con los mismos recursos.

Durante los cinco años en que se ha

llevado a cabo esta medición, las entidades del sector social han representado entre el 26% y el 33% del total evaluado. En promedio, el índice sectorial está seis puntos porcentuales por debajo del global (cuadro 2.9). Sin embargo, este grupo se caracteriza por su gran diversidad en términos de su clasificación funcional (educación, salud, vivienda, etc.), presupuesto y categoría institucional (en muchos casos se trata de órganos descentralizados). Entre las primeras diez instituciones con mayores puntajes cada año, solo una o dos forman parte del sector social. En este sentido destacan el INA en los cinco años y la UNA en dos. En el extremo opuesto, de las últimas diez posiciones, entre tres y siete han correspondido a este sector, principalmente en las funciones de cultura, desarrollo humano e inclusión social, y vivienda y asentamientos humanos (por ejemplo, el INVU se ha ubicado entre las diez entidades peor evaluadas en los dos últimos años).

Por otra parte, en enero de 2015 la CGR realizó una encuesta telefónica de cobertura nacional, con el fin de conocer la opinión de la ciudadanía sobre los servicios públicos que recibe. El cuestionario incluyó tres módulos: salud y educación, transporte y servicios básicos, y seguridad y servicios comunales.

El sistema educativo es percibido como

CUADRO 2.9

Índice de gestión institucional^{a/} (IGI) global y para las entidades del sector social. 2010-2015

Indicadores	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cantidad de instituciones evaluadas	102	169	160	157	158	148
IGI promedio	70,0	72,4	78,0	66,8	70,7	75,1
Factor de la gestión financiero-contable	63,5	71,1	70,2	60,1	74,1	63,7
Factor de servicio al usuario	58,6	59,2	68,1	58,6	63,9	69,6
Instituciones del sector social						
Cantidad de instituciones evaluadas	34	46	45	45	46	39
IGI promedio	63,5	57,8	73,8	65,1	68,4	68,1
Factor de la gestión financiero-contable	52,1	52,2	68,5	50,8	63,3	55,2
Factor de servicio al usuario	54,4	47,9	68,7	51,5	55,5	56,0
Porcentaje de instituciones del sector social con respecto al total	33,3	27,2	28,1	28,7	29,1	26,4

a/ El IGI se compone de los siguientes factores: presupuesto, planificación, contratación administrativa, recursos humanos, control interno, servicio al usuario, tecnologías de la información y gestión financiero-contable.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

bueno o muy bueno por el 62% de las personas consultadas. Hay una valoración positiva de las instalaciones existentes, aunque con disparidades entre niveles educativos (63% en escuelas, 70% en colegios y 91% en universidades). No obstante, la percepción baja cuando se pregunta sobre el equipo tecnológico disponible (44% en escuelas, 56% en colegios y 85% en universidades). Cerca de dos de cada tres personas considera que las universidades públicas no brindan las mismas oportunidades de acceso a todos los estudiantes.

Con respecto al sector salud, el 96% de los entrevistados ha asistido a algún centro de salud público. Las clínicas obtienen los mejores puntajes en lo que concierne a la atención del personal administrativo, la calidad de la atención médica y el estado de las instalaciones. Ninguna de las categorías mencionadas sobrepasa el 70% de opiniones favorables, lo que les daría la calificación de “bueno” o “muy bueno”. Por el contrario, un 49% externó criterios negativos sobre la facilidad para conseguir citas en los Ebais y un 41% manifestó su inconformidad por el tiempo de espera para recibir atención el día de la cita. A nivel de hospitales, un 48% de las personas consultadas mencionó que debió esperar un año o más por una cita y el 71% consideró que fue mucho el tiempo de espera. Son evidentes los retos que enfrentan los servicios

de salud para mejorar la percepción ciudadana sobre el acceso a sus servicios. En el “Balance general” de este capítulo se comentó también la dificultad que tiene el sistema para cubrir a segmentos específicos de trabajadores, como el de las servidoras domésticas. Recientemente la CCSS anunció una serie de reformas para ampliar la cobertura de esta población (recuadro 2.6).

En cuanto a los servicios básicos, el suministro de agua se considera continuo (82%), suficiente (89%) y apto para el consumo (89%); además, el 57% de las personas entrevistadas indicó que el servicio de agua potable es de bajo costo. Sobre otros temas consultados se obtuvieron datos como los siguientes: el 54% opina que no hay aceras apropiadas para caminar; el 66% califica de buena a muy buena la recolección de basura en su comunidad; la mitad cree que sí hay espacios como plazas y gimnasios; el 63% percibe un aumento en la inseguridad en los últimos dos años; un 46% reportó que sus vecinos se encuentran organizados para velar por la seguridad, y el 69% aseguró que hay presencia policial en sus barrios.

Recursos y programas del Fodesaf sin cambios importantes en 2015

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) es una de las principales herramientas con

que cuenta el país para financiar su política de lucha contra la pobreza, la cual está constituida por un conglomerado de programas y servicios muy diversos en escala, recursos y beneficiarios. En 2015 los ingresos de Fodesaf ascendieron a 553.947 millones de colones y sus gastos a 531.726 millones, para un superávit de 22.221 millones (4%). Una vez superado el estancamiento que registraron entre 2004 y 2009, y con la aprobación de la Ley 8783, que reformó la ley constitutiva del Fondo, los recursos destinados a esta entidad prácticamente se duplicaron en 2010, y su tendencia posterior ha sido de leves aumentos (gráfico 2.30).

Los recursos del 2015 se entregaron a diecinueve instituciones públicas y dos asociaciones privadas, que ejecutaron 31 programas sociales en los sectores de vivienda, educación, salud y nutrición, protección social, empleo, construcción y equipamiento. El 66,4% de los fondos tenía una asignación fija o mínima según la Ley 8783, un 27,2% fueron transferencias sin porcentaje o monto fijo, aunque también establecidas en la Ley 8783, y el restante 6,4% fue girado a otras instituciones y programas sociales señalados por las autoridades del sector social, conforme con el Plan Nacional de Desarrollo y las prioridades de la actual administración (Fodesaf, 2016).

Según la información reportada a la Dirección de Desarrollo Social y

RECUADRO 2.6

CCSS aprueba reforma para aumentar las coberturas de la seguridad social en el servicio doméstico

En 2013 Costa Rica ratificó el Convenio 189 de la OIT, denominado “Trabajo decente para las trabajadoras y trabajadores domésticos”, mediante el cual los Estados asumen una serie de compromisos para garantizar el disfrute pleno de los derechos laborales de este grupo, entre ellos la universalización del acceso a la seguridad social.

Román y Morales (2014) señalan que, a pesar de los esfuerzos de la CCSS para aumentar las coberturas en esta población, persisten las condiciones de vulnerabilidad de poco más de 130.000 personas ocupadas en servicio doméstico (el 92% son mujeres), tal como demuestran los siguientes datos:

- En 2014 estaban aseguradas 19.930 trabajadoras domésticas, lo que representa una tasa del 14%, que además ha crecido poco en los últimos diez años. Esta cobertura sitúa a Costa Rica por debajo de Chile, Brasil y Uruguay, cuyas tasas alcanzan o superan el 40%.

- Apenas una cuarta parte de esta población está asegurada de manera directa (un 15% como asalariada -que es lo que corresponde- y un 10% como asegurada voluntaria o independiente). Otra cuarta parte no está asegurada. Esta situación implica que casi tres de cada cuatro servidoras domésticas no están cotizando en ningún sistema de pensiones, lo que genera una gran vulnerabilidad.

- Los salarios reportados a la CCSS se concentran en los rubros más bajos: casi una de cada cinco personas tiene ingresos mensuales menores a 100.000 colones, un 32% recibe entre 100.000 y 140.000, y el resto entre 140.000 y 160.000 colones (cerca del salario mínimo).

- Los hogares que contratan servicio doméstico pertenecen a los tres quintiles superiores de la distribución de ingresos.

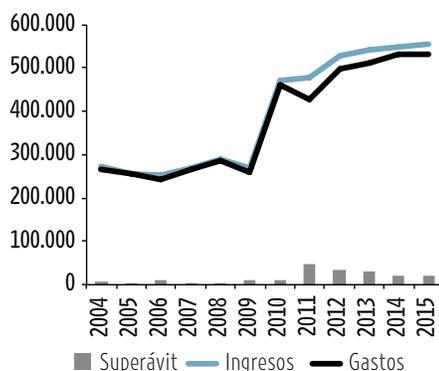
Con el objetivo de aumentar las coberturas de estas trabajadoras, la CCSS aprobó

un plan para reducir a la mitad la base mínima contributiva que se toma como referencia para el cobro de las cargas sociales. En el seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM) no se puede eliminar la base mínima contributiva, pero se establece una tabla de subsidios estatales a partir de la mitad de esa base. Para los casos de empleadas que además del oficio doméstico tengan a cargo el cuidado de menores, personas con discapacidad, enfermos o adultos mayores, se contempla la posibilidad de bajar el aporte patronal, de 9,25% a 7,25%. Otra propuesta es eliminar el 5% de aporte al Fodesaf. Las medidas pretenden beneficiar principalmente a las empleadas que laboran por horas. Se espera que entren a regir a inicios de 2017.

Fuente: Elaboración propia con base en Román y Morales, 2014 y datos de la CCSS y el INEC.

GRÁFICO 2.30

Evolución real de los ingresos, gastos y superávit del Fodesaf (millones de colones del año 2015)^{a/}



a/ Deflactados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general, usando como año base el 2015.

Fuente: Elaboración propia con datos del Fodesaf.

Asignaciones Familiares (Desaf) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, entre 2010 y 2015 la mayoría de los programas aumentó el número de sus beneficiarios, aunque en términos generales todos mantuvieron su escala. Los comedores escolares del MEP registran la mayor cantidad (casi 700.000 personas), seguidos por los programas de bienestar y promoción familiar del IMAS, con aproximadamente 200.000 familias, incluyendo “Avancemos”, que entregó transferencias a 170.774 estudiantes (pertenecientes a 133.015 familias). Otros programas importantes son los CEN-Cinai del Ministerio de Salud y el régimen no contributivo de pensiones, que superan los 100.000 beneficiarios.

Hay dos programas que vale la pena destacar por su evolución en la presente década. Por un lado están las becas para estudiar que entrega el Fonabe con recursos del Fodesaf, y que han tendido a decrecer, pues pasaron de 96.000 bene-

ficiarios en 2010, a 56.000 en 2015. Sin embargo, dos terceras partes de las becas de Fonabe son financiadas con recursos transferidos por el MEP. Por otro lado sobresale el significativo aumento que registra el Programa Nacional de Empleo (Pronae) del Ministerio de Trabajo, cuyos beneficiarios pasaron de 3.530 en 2010 a 28.586 en 2015. Por ejemplo, en el último año las iniciativas relacionadas con la entrega de ayudas económicas a las personas desempleadas, como “Ideas Productivas” y “Obras Comunales” cuadruplicaron y triplicaron, respectivamente, el número de sus beneficiarios, mientras que “Empléate” se duplicó. Esto refleja la prioridad que ha dado este Gobierno al tema laboral, aunque su escala aún es pequeña para tener un impacto significativo en los indicadores de desempleo.

Delgado (2016) realizó un ejercicio para determinar si la directriz emitida por el IMAS en octubre de 2014,

“Priorización de la atención de la pobreza” (IMAS, 2014), tuvo un impacto en la reducción de las filtraciones de los programas de esa institución durante el 2015. Los resultados indican que en “Avancemos” ese objetivo no se logró, pues solo la mitad de sus beneficiarios son pobres según el método de línea de ingreso. Si se amplía a los hogares en condición de vulnerabilidad, la magnitud de las filtraciones desciende a un 20%, sin cambios entre 2014 y 2015.

Las otras transferencias del programa de bienestar familiar del IMAS sí muestran una disminución significativa de las filtraciones: el porcentaje de hogares no pobres según el método de línea de ingreso que recibieron subsidios pasó de un 30,0% a un 24,9% entre 2014 y 2015. Casi el 90% de los recursos llega a hogares pobres o vulnerables.

Según información reportada por el IMAS a la CGR para cumplir con el segundo pilar del Plan Nacional de Desarrollo (2015-2018), denominado “Combate a la pobreza y reducción de la desigualdad”, en 2015 y el primer semestre de 2016 fueron beneficiadas 57.931 familias, de las cuales 27.449 han sido incluidas en la estrategia “Puente al Desarrollo”³⁴. Sin embargo, en este pilar se mantienen los retos asociados a la deserción en secundaria y la ampliación de la cobertura en atención infantil intramuros en los CEN-Cinai, que tuvieron pocos avances en este período (CGR, 2016).

La Enaho 2015 registró 89.264 niñas, niños y jóvenes de entre 6 y 25 años de edad que viven en condición de pobreza, que no han concluido la enseñanza secundaria, no asisten al sistema educativo formal y no reciben becas de Fonabe o “Avancemos”. Este grupo constituye un desafío para los programas sociales, pues su atención promovería la reinserción educativa y estaría focalizado en las familias más pobres. Para ello se requerirían aproximadamente 25.000 millones de colones adicionales al año.

El rol de los gobiernos locales en la gestión de la política social

Las municipalidades tienen una participación limitada en la gestión y financiamiento de las políticas sociales, pero

su potencial para jugar un rol más activo es amplio. No solo cuentan con un marco jurídico que los habilita para ello, sino que, en promedio, ya dedican cerca de un 20% de sus ingresos a inversión social.

Al menos tres características favorecen una mayor participación de los gobiernos locales en este ámbito. Por un lado, en la ejecución de políticas sociales -universales y selectivas- el país tiene una marcada tradición centralista, que ha impulsado un enfoque carente de una visión territorial de las necesidades y los impactos. Por otro lado, los mecanismos para la canalización de demandas sociales hacia las esferas gubernamentales están en crisis, dada la pérdida de apoyo del sistema político y la fragmentación partidaria en la composición de la Asamblea Legislativa. Finalmente, el severo déficit de las finanzas públicas dificulta la expansión de la inversión pública social por la vía del Presupuesto Nacional.

En este aporte especial se exploran tres temas: las competencias formales asignadas por ley a las municipalidades, una sistematización de algunos programas y proyectos que ya están siendo desarrollados por ellas, por su cuenta o en asociación con entidades del Poder Ejecutivo, y una estimación del monto de los recursos invertidos entre 2006 y 2015.

El hallazgo más relevante es que los gobiernos locales que ya realizan acciones puntuales en este campo tienen potencial para constituirse en la “bisagra” que le falta a la política social nacional para lograr la articulación territorial de su oferta, así como para superar el enfoque tradicional que se centra en los beneficiarios, sin considerar su entorno. El esfuerzo de los municipios en inversión social tiene hoy alcances limitados, no solo por el monto de los recursos disponibles, sino también por la atomización de los programas que se financian.

Desde 2002 se aprueban leyes que promueven la descentralización

La potestad de los gobiernos locales para elaborar políticas sociales en sus respectivos cantones no es nueva; deriva de la Constitución Política y el Código Municipal. Adicionalmente, entre 2002 y 2015 el país aprobó una reforma constitucional y dos leyes relacionadas con la

descentralización, el fortalecimiento de las competencias y el presupuesto municipal.

La principal reforma se dio en 2002, cuando se modificó el artículo 170 de la Constitución Política (Ley 8106) para asignar a las municipalidades, en el Presupuesto Nacional, una suma no inferior al 10% de los ingresos ordinarios del año correspondiente. Una ley posterior debía precisar la distribución de los recursos y las competencias que serían trasladadas por el Poder Ejecutivo, y que estarían circunscritas al Gobierno Central, es decir, excluirían a las instituciones autónomas.

No fue sino hasta ocho años después, en 2010, que se promulgó la “Ley general de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades” (n° 8801), en la cual se definen los lineamientos que se seguirán en esta materia. Se designó a Mideplan como el órgano responsable del proceso por parte del Poder Ejecutivo, y se creó un órgano consultivo encargado de coordinar los diferentes aspectos del proceso, integrado por representantes del Ministerio de Hacienda, el IFAM, la Unión Nacional de Gobiernos Locales, la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias, la Red de Mujeres Municipalistas, la Conadeco, federaciones de municipalidades y de cada uno de los ministerios que vaya a transferir competencias. La Ley también prevé la participación ciudadana, tanto en el ejercicio del derecho a obtener información de los proyectos que se financien con los recursos adicionales que recibirán los ayuntamientos, como en la fijación de prioridades en cada distrito y la fiscalización de las inversiones que se realicen. Además, se crean los consejos cantonales de coordinación institucional, presidido por el alcalde o alcaldesa, como instancia de enlace entre el gobierno local y las entidades públicas que tienen presencia en el cantón. Cabe agregar que la Ley 8801 limitó aun más las competencias que serán trasladadas, pues a lo establecido en la reforma al artículo 170 constitucional, que las restringe a las actividades o servicios prestados por el Gobierno Central, se agregó la prohibición de delegar potestades en materia de educación y salud.

Finalmente, en 2015 la Asamblea Legislativa dictó la Ley 9329, que se convirtió en la primera ley especial para la transferencia de competencias a las municipalidades, específicamente la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal. Aunque esta normativa fijó un plazo de seis meses para la elaboración del reglamento respectivo, al cierre de edición del presente Informe este no había sido publicado.

La política social municipal como afluente de la política social del Estado

El Código Municipal establece que las municipalidades y los órganos del Estado deben coordinar los proyectos o programas que se lleven a cabo a nivel cantonal (artículo 6) y, para tal efecto, autoriza la suscripción de convenios entre gobiernos locales o entre estos y entidades públicas, para la prestación de servicios o la construcción de obras (artículo 7). Estas disposiciones se consolidaron con la creación de los ya mencionados consejos cantonales de coordinación institucional, según lo dispuesto en la Ley 8801.

En lo que concierne a la política social, la participación de las municipalidades tiene tres posibles caminos jurídicos. En primer lugar están las iniciativas que son resultado de acuerdos tomados por el Concejo Municipal, en el ejercicio de

las atribuciones que le otorga el Código Municipal. En segundo lugar están los proyectos que se derivan de leyes especiales que encargan a los ayuntamientos la prestación de ciertos servicios. Y en tercer lugar están las directrices emitidas por el Gobierno Central por la vía de decretos ejecutivos, en las que se solicita la participación de los gobiernos locales.

Por otro lado, el artículo 62 del Código Municipal permite usar o donar el patrimonio cantonal cuando así lo dispongan dos terceras partes del Concejo, aunque, dependiendo del beneficiario y de la necesidad de desafectar el bien, se requiere la aprobación de la Asamblea Legislativa. Además, la municipalidad puede conceder ayudas ante emergencias producidas por desastres, apoyar a los centros de educación pública, de beneficencia o servicio social y otorgar becas a estudiantes de bajos recursos.

Diversidad de roles de los gobiernos locales en la IPS

Así pues, con base en sus potestades legales, las municipalidades, ya sea con recursos propios o del Presupuesto Nacional, financian y ejecutan obras para la prestación de servicios sociales (cuadro 2.10). También, aunque en menor medida, hacen transferencias directas a familias en condición de pobreza (auxilio por cesantía, subsidios por desastres y becas

estudiantiles).

Cuando ejecutan fondos propios, los gobiernos locales realizan una gran diversidad de proyectos, mayoritariamente de pequeña escala, aunque los recursos tienden a concentrarse en actividades deportivas y culturales. En algunos casos también se desarrollan obras de infraestructura para grupos especiales de población, como niñez, adolescencia y adultos mayores, tal como sucede, por ejemplo, en Curridabat. En los municipios donde la administración del acueducto es local, ese servicio consume gran parte de su presupuesto.

Las municipalidades han mostrado su potencial para convertirse en socias estratégicas del Gobierno Central en la ejecución de obras o la prestación de servicios a las comunidades. La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil es el ejemplo más reciente de las oportunidades que ofrece la participación de las municipalidades en la gestión de la política social (recuadro 2.7).

Especial atención merece la donación de terrenos que realizan los concejos municipales, tanto a instituciones públicas (MEP, CCSS, IMAS), como a organizaciones sin fines de lucro (asociaciones de desarrollo, fundaciones). Estos inmuebles suelen estar inscritos en el Registro Nacional y se realizan los trámites de enajenación y cambio de dominio;

CUADRO 2.10

Tipos de roles del gobierno local en el área social

	Gobierno nacional	Gobierno local
Financiación	Intermediario Recursos de las partidas del Gobierno Central destinadas a obras específicas que son ejecutadas por los concejos de distrito y construidas por los vecino	Financiador Aporte directo de recursos propios a organizaciones locales, como comités cantonales de deportes, juntas de educación, asociaciones de desarrollo comunal, Cruz Roja cantonal, fundaciones, etc. También se realizan donaciones de terrenos municipales.
Ejecución	Ejecutor Recursos del Gobierno Central para prestación de un servicio social, como por ejemplo los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (Cecudi), el mantenimiento de la red vial (Conavi) y el Programa Nacional de Empleo (Pronae).	Prestador de servicios Implementación de proyectos y programas para brindar servicios sociales, como las oficinas de la mujer, bolsas de empleo, fomento de actividades culturales (bandas municipales, bailes folclóricos, bibliotecas, etc.).

Fuente: Elaboración propia con base en Rojas y Navarro, 2016.

RECUADRO 2.7

Municipalidades, IMAS y Fodesaf trabajan en conjunto en la Red Nacional de Cuido

La Ley 9220, de 2014, creó la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil como un sistema de acceso público, universal y de financiamiento solidario, que articula las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en esta materia, incluyendo la participación de las municipalidades.

La Ley otorga solidez jurídica y un marco de sostenibilidad al programa de Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (Cecudi) iniciado en 2010 y promovido durante la administración Chinchilla Miranda. Esta normativa dispone que, como mínimo, se debe destinar un 4% de los recursos del Fodesaf a la operación de los Cecudi. El sistema funciona a partir de una solicitud municipal tramitada ante la autoridad en desarrollo social (en la actualidad el Ministerio de Desarrollo y anteriormente el Ministerio de Trabajo). El gobierno local presenta un proyecto para construir y equipar un Cecudi y el rector lo remite al Fodesaf para su estudio. Si la iniciativa cumple los requisitos que establece la ley, el Fondo traslada los recursos al IMAS y este se encarga de canalizarlos. Con cada municipio se firma un convenio. El 95% de los centros creados hasta ahora se construyó en terrenos municipales. El primero de ellos se instaló en Desamparados.

Los fondos para operación y mantenimiento de los Cecudi funcionan como un cupón de pago o *voucher*: el IMAS los

gira al padre, madre o encargado para que pague el costo del servicio. La tarifa promedio por niño beneficiario es de 120.000 colones mensuales. Entre 2011 y 2015 se recibieron 151 propuestas. Algunas municipalidades se han abstenido de participar y otras no han logrado llevar adelante sus proyectos. San José y Mora desarrollaron servicios muy sofisticados, aplicando el método Montessori.

A enero de 2015 se encontraban operando solo 34 centros, de los cuales cuatro están ubicados en cantones catalogados como de bajo índice de desarrollo social. A mayo de 2015, doce municipalidades mantenían sin ejecutar recursos para la construcción de Cecudi por 2.160 millones de colones (CGR, 2016).

La Red de Cuido significó un gran reto para Fodesaf, porque no tenía experiencia en la ejecución de proyectos con más de una entidad. La implementación de esta iniciativa ha implicado trabajar proyectos (finitos en el tiempo) y no programas (permanentes) y además negociar con 81 instituciones (municipalidades). La experiencia ha mostrado enormes diferencias en las capacidades técnicas de los municipios, pues se registra desde un caso exitoso como el de Cartago, que construyó cinco Cecudi, uno por distrito, hasta el extremo de un cantón que debió reembolsar los fondos luego de dos años de tenerlos depositados, porque no logró desarrollar el proyecto. El programa no tiene fecha de

cierre, pero su ritmo bajó con el cambio de Administración; durante el primer semestre de 2016 solo se incluyó un proyecto en el presupuesto de la Red.

La Contraloría General de la República, en su Informe de fiscalización DFOE-SOC-IF-18-2015, determinó que, a cinco años de su creación, la Redcudi no ha logrado consolidarse como sistema, no cuenta con un plan estratégico de mediano y largo plazo, no ha definido fuentes adicionales de financiamiento, indispensables para universalizar el acceso a los servicios, y carece de una estrategia integral y oficializada para la inserción laboral o educativa a los padres y madres beneficiarios de la Red, algo también contemplado en la Ley 9220.

A pesar de los desafíos señalados, la Red de Cuido constituye un avance en las estrategias de coordinación interinstitucional de las políticas sociales. El hecho relevante más reciente (septiembre de 2016) es la asignación, por parte del MEP, de quince docentes para la atención de la primera infancia en once Cecudi, con lo cual se beneficiará a un total de 264 niños y niñas en edad preescolar (www.mep.go.cr/noticias/).

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y CGR (2016).

pese a ello, ni los gobiernos locales ni las entidades beneficiarias llevan un registro del total de suelo cedido, sus características y su valor, de modo que hay una cuantiosa inversión que pasa desapercibida.

Una revisión de la base de datos elaborada por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el PEN mostró que entre, 1990 y 2015, se aprobaron al menos 239 leyes especiales para titular, donar, desafectar o ceder terrenos municipales. Solo entre las legislaturas 2006-2007 y 2014-

2015 (período para el cual se realizan las estimaciones de inversión social municipal que se presentarán más adelante) 55 ayuntamientos lograron la promulgación de 139 leyes, en promedio diecisiete por año. La mayoría se aprobó en años electorales (gráfico 2.31).

De las 55 municipalidades mencionadas, la mayoría (29) recibió autorización para donar un terreno, dieciséis lograron la aprobación de dos a tres leyes, y siete desafectaron entre cuatro y cinco propiedades. Tres ayuntamientos (Heredia,

Barva y Cartago) superaron por mucho a los demás, con dieciséis, quince y doce terrenos, respectivamente.

De las 139 leyes aprobadas, los principales beneficiarios fueron la CCSS (16), asociaciones comunitarias, de vecinos o de desarrollo integral (16), juntas de educación o administradoras de colegios (12), la Iglesia Católica (11), asociaciones de personas con discapacidad (8), asociaciones pro cuidados paliativos, adultos mayores, Cruz Roja, Ministerio de Salud y Asadas (5 cada uno). Las restantes

se distribuyen entre muchas entidades públicas y privadas.

Estos roles son poco reconocidos, entre otros motivos porque no se informa sobre el destino del gasto municipal desagregado por funciones. Además, los gobiernos locales divulgan poco los programas y actividades sociales que llevan a cabo en sus cantones; por ejemplo, la mayoría no da cuenta de este tema en sus páginas web. Por otro lado, los municipios carecen de indicadores para medir el impacto de sus inversiones en este campo. Finalmente, estas iniciativas tampoco son valoradas a cabalidad en el índice de gestión municipal de la CGR, que en este eje solo considera los recursos destinados a parques, ornato y obras sociales que no captan todos los programas que se desarrollan en este ámbito.

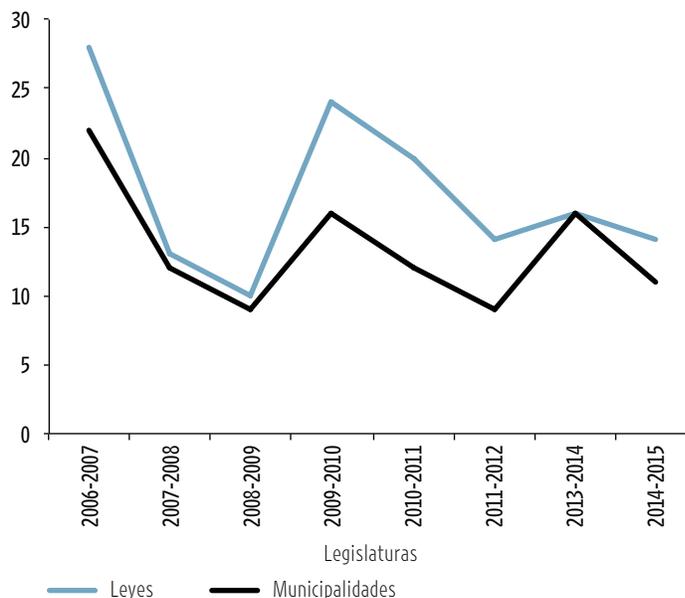
Primeras estimaciones de inversión social municipal

Como se ha mencionado, este Informe entiende por inversión social pública todas las acciones que realiza del Estado para mejorar la calidad de vida de la población, ya sea ofreciendo directamente una serie de servicios, como educación y salud; suministrando transferencias monetarias para que las familias puedan satisfacer sus necesidades más elementales, o financiando instituciones públicas con el encargo de ofrecer bienes y servicios meritorios, a bajo costo o de manera gratuita. Los recursos utilizados para financiar estas actividades se conocen como “gasto público social” (Trejos, 2006) pero, en tanto se dirigen a crear, promover o proteger las capacidades de las personas, se puede decir que este gasto es en realidad una inversión.

Las estimaciones que se presentan a continuación utilizan datos desagregados por municipalidad, así como las agregaciones para todo el régimen, obtenidos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), de la Contraloría General de la República (recuadro 2.8). Durante el período 2006-2015 la inversión social municipal (ISM) total representó entre un 0,3% y un 0,4% del PIB. Si se calcula con respecto a la inversión social pública (ISP) total del país, ha fluctuado entre un 1,6% y 1,7%. Para ponerlo en contexto, el gasto municipal

GRÁFICO 2.31

Leyes especiales para enajenar terrenos y municipalidades a las que pertenecen, según legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

total equivale a entre un 1% y 1,3% del PIB y entre un 5,4% y 5,6% la ISP total. Debido a limitaciones en la información, no es posible clasificar la ISM en políticas universales o focalizadas.

La ISM representó, en promedio, un 20% de los ingresos municipales totales de los 81 cantones y los ocho concejos municipales de distrito durante el período 2006-2015 (gráfico 2.32). La ISM acumulada en esos diez años fue cercana a 939.200 millones colones constantes (del 2015). Aunque puede parecer modesta, esta cifra es significativa; por ejemplo, equivale a 144.492 bonos de vivienda. El monto destinado a ISM fue ocho puntos porcentuales menor al presupuesto municipal no ejecutado (27%) en el mismo período.

Aunque la ISM está atomizada en una gran variedad de programas y actividades, vista por función está concentrada. En orden de importancia, el 52% de los recursos se dirige al deporte, principalmente a los comités cantonales de deportes, debido a que hay una obligación establecida en el Código Municipal, de trasladar el 3% del presupuesto total de cada municipio a esas entidades, lo que en los últimos diez años representó 488.385 millones de colones.

El segundo sector con más recursos es educación, con un 36% y un total de 153.900 millones de colones. Nuevamente esta concentración obedece a una disposición legal, ya que los ayuntamientos deben trasladar a las juntas de educación y juntas administrativas de los colegios el 10% de la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles. En tercer lugar está el sector salud, que recibe un 10% de las transferencias municipales y está compuesto por la Cruz Roja, los Ebais, las asociaciones de cuidados paliativos y control del dolor, entre otras. En el período de estudio recibió cerca de 14.700 millones de colones.

Otros tres sectores comparten un porcentaje similar (1%): cultura, infancia y desarrollo. Se trata de fondos que se transfieren a asociaciones de desarrollo integral, hospicios de huérfanos (San José), CEN-Cinai y centros u hogares infantiles. El monto total destinado a la infancia entre 2006 y 2015 fue de 1.135 millones de colones. En lo que respecta a la cultura, en el mismo período se entregaron 1.163 millones de colones a las casas de la cultura, asociaciones culturales, escuelas de música y, en el caso de Heredia, la Orquesta Sinfónica de la Municipalidad.

RECUADRO 2.8

Metodología y fuentes de información para estimar la inversión social municipal

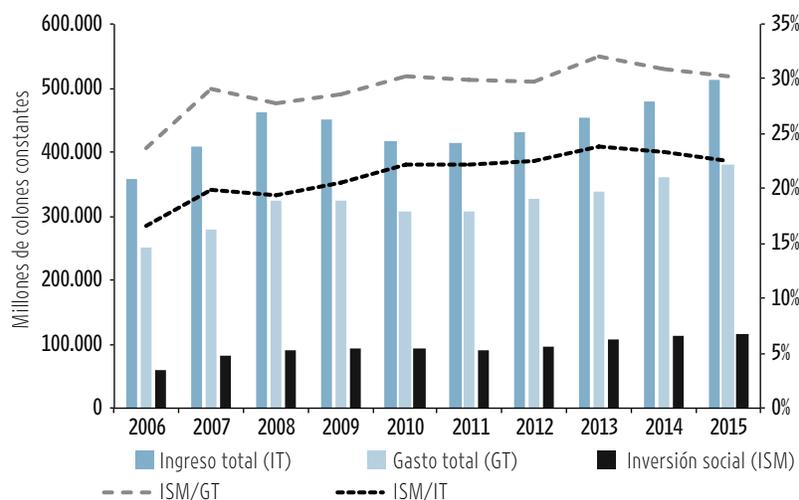
La principal fuente utilizada en este Informe para estimar la inversión social municipal (ISM) fue el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República, del cual se extrajo la información de las 81 municipalidades y los ocho concejos municipales de distrito, para el período 2006-2015. Además se realizaron entrevistas a funcionarios del órgano contralor, responsables de las áreas sociales en nueve municipalidades y funcionarios de ministerios o responsables de los programas de financiamiento de proyectos municipales. Adicionalmente, se visitaron las páginas web de veinte gobiernos locales para buscar información sobre programas sociales desarrollados en los respectivos cantones.

Cabe señalar, sin embargo, que se encontraron inconsistencias en los registros de la CGR, específicamente en la base de datos de servicios y obras municipales. Ello se debe a que no hay un control de calidad y, por tanto, las municipalidades cargan información errada en el sistema, o bien algunos programas presupuestarios tienen partidas agregadas que no permiten diferenciar entre la inversión social y otros tipos de gastos, como sucede, por ejemplo, en el Programa II de "servicios comunales".

Los programas presupuestarios para el registro de información en el SIPP son los siguientes: Programa I: dirección y administración general, Programa II: servicios comunales, Programa III: inversiones y Programa IV: partidas específicas. El detalle de las partidas incluidas en cada uno puede consultarse en Rojas y Navarro (2016), en el sitio www.estadonacion.or.cr

Fuente: Rojas y Navarro, 2016, con información de la CGR.

GRÁFICO 2.32

Ingreso total, gasto total e inversión social municipal (ISM)
(millones de colones constantes^{a/} y porcentajes)

a/ Deflactados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general, usando como año base el 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en Rojas y Navarro, 2016.

En términos per cápita la ISM asciende en promedio a poco más de 20.000 colones al año, pero varía entre apenas 2.000 colones en Guatuso, Los Chiles y Alajuelita, y más de 90.000 en Belén y Escazú (gráfico 2.33).

Estas cifras agregadas ocultan diferencias importantes. Los cantones son dispares en el tamaño de su territorio, población, urbanización y, en general, en las condiciones socioeconómicas de sus habitantes. Por un lado, Belén es la municipalidad que realizó la mayor ISM promedio per cápita (93.702 colones) durante los diez años analizados, pese a no ser la que tiene el mayor presupuesto global per cápita. Por otro lado, la municipalidad de Alajuela, la segunda de mayor ingreso (287.714 millones de colones), no se ubica entre las primeras diez en términos de ISM per cápita; incluso es superada por cantones como Garabito y Montes de Oro, cuyos gobiernos locales tienen ingresos mucho menores (55.987 y 15.548 millones, respectivamente).

Cabe destacar que, si bien la capacidad de gasto de cada ayuntamiento está directamente asociada al tamaño de su presupuesto, son las políticas municipales las que más inciden en el esfuerzo por

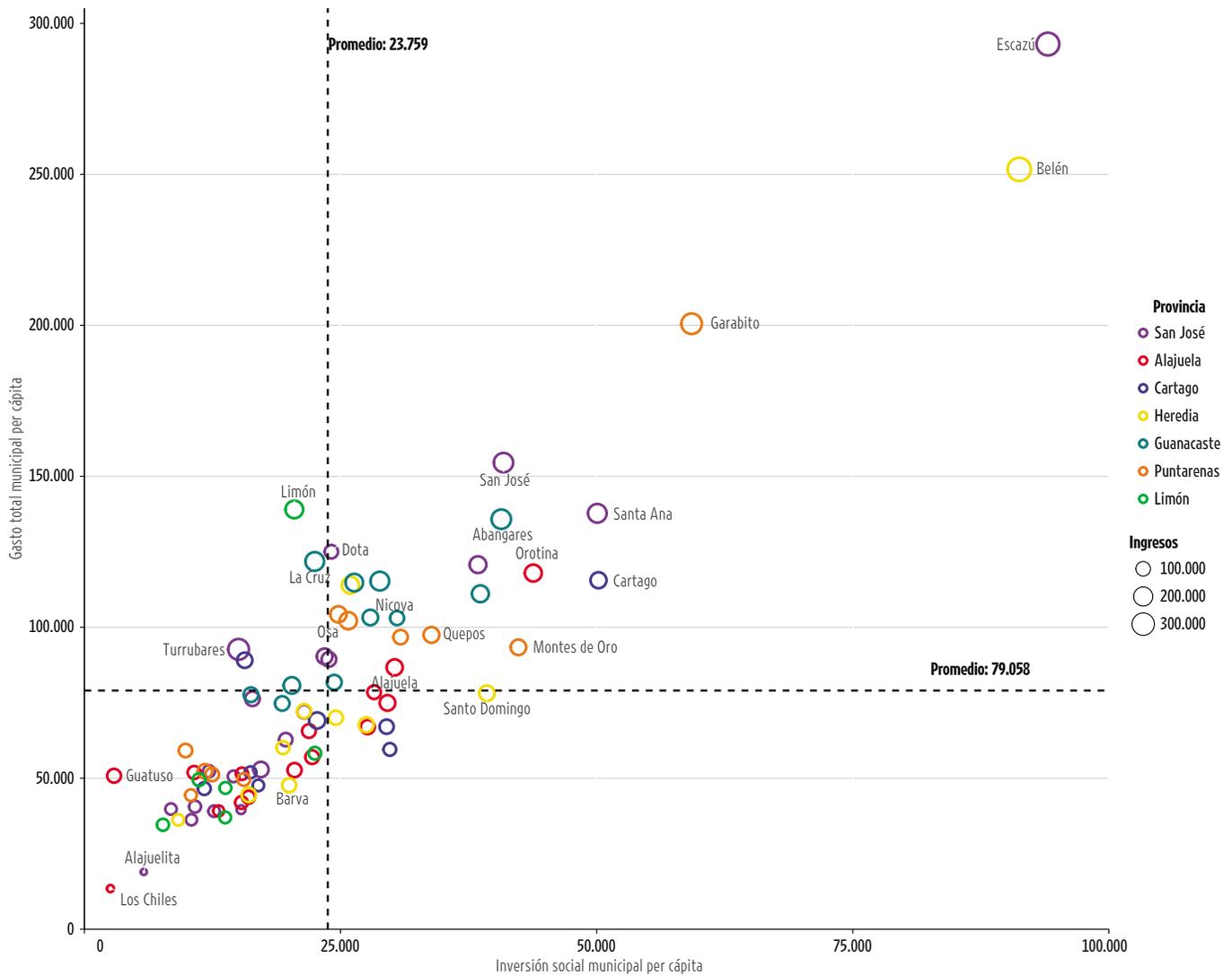
invertir en programas sociales. Así, las municipalidades que ocupan los primeros lugares en gasto total per cápita (Escazú, Belén, Garabito, San José y Limón) solo alcanzan las posiciones 33, 19, 46, 53 y 80, respectivamente, en el porcentaje que representa el gasto social en relación con el total. Las cinco municipalidades que realizan un mayor esfuerzo de asignación relativa del presupuesto a inversión social (Santo Domingo, Paraíso, Montes de Oro, La Unión y Cartago), ocupan posiciones muy inferiores en gasto total per cápita (32, 47, 23, 42 y 12, en cada caso).

Una agrupación de las municipalidades por quintiles de ISM per cápita muestra que no existe un vínculo entre el desarrollo relativo del cantón y la importancia de la inversión social en el presupuesto del gobierno local (cuadro 2.11). Se realizaron pruebas de correlación entre la ISM total y per cápita con los índices de desarrollo humano, rezago social y gestión municipal, sin encontrar evidencia de asociación entre las variables.

En todos los quintiles de gasto hay municipalidades urbanas y rurales, de mayor y menor tamaño en territorio y población, y de distintos niveles de desarrollo. Llama la atención que en el

GRÁFICO 2.33

Gasto total y gasto social per cápita real, según municipalidades^{a/}. 2015
(colones del año 2015)



a/ El tamaño de las esferas representa los ingresos totales de cada municipalidad. Las líneas punteadas indican el monto promedio del país. Las cifras fueron deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general, usando como año base el 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en Rojas y Navarro, 2016.

quinto quintil (con más ISM per cápita) Escazú y Belén compartan posiciones con Parrita, Abangares y Nicoya. En el otro extremo, el de menor ISM per cápita, sorprende encontrar a Coronado y Tibás con un esfuerzo de inversión en políticas sociales semejante al de cantones con mayor rezago social, como Talamanca, Los Chiles y Guatuso.

Estas estimaciones preliminares del aporte de las municipalidades a la ISP arrojan montos que pueden considerarse

modestos en términos del volumen de recursos, pero no en cuanto a su potencial impacto en la calidad de vida de las comunidades. La exploración revela que los recursos propios de los gobiernos locales se utilizan para inversiones directas, pero también como aporte complementario para potenciar otras fuentes, tanto del Gobierno Central como de organizaciones privadas.

Un mejor aprovechamiento de la ISM requiere el diseño de una estrategia que

priorice las áreas de intervención. En la actualidad las inversiones están atomizadas en una gran cantidad de actividades, lo que disminuye su capacidad de generar impactos. Sin embargo, esta valoración debe ponerse en contexto; es necesario estimar el efecto que tendría sobre las comunidades la eventual reorientación de este esfuerzo presupuestario y de gestión. Puntualmente, este análisis permitió identificar tres desafíos:

CUADRO 2.11

Quintiles de gasto social per cápita real municipal^{a/}. 2015

Quintil	Límite inferior	Límite superior	Promedio	Municipalidades en orden descendente
Primero	2.540	12.662	9.453	Vázquez de Coronado, Corredores, Tibás, Puntarenas, Turrialba, Talamanca, Acosta, Palmares, Desamparados, Coto Brus, Golfito, Sarapiquí, Puriscal, Siquirres, Alajuelita, Guatuso, Los Chiles
Segundo	13.103	16.980	15.338	Oreamuno, Tarrazú, Bagaces, El Guarco, Santa Bárbara, Upala, Jiménez, Buenos Aires, San Ramón, Naranjo, Aserrí, Turrubares, Pérez Zeledón, Pococí, Guácimo, Atenas
Tercero	17.229	23.446	20.937	Montes de Oca, Alvarado, Matina, La Cruz, Grecia, San Carlos, San Pablo, Moravia, Poás, Limón, Liberia, Barva, León Cortés, San Rafael, Tilarán, Goicoechea
Cuarto	23.868	29.814	26.804	Paraíso, Zarcero, La Unión, Nandayure, San Mateo, Santa Cruz, Valverde Vega, Flores, Carrillo, Heredia, Osa, Esparza, San Isidro, Cañas, Dota, Mora
Quinto	30.287	94.044	47.155	Escazú, Belén, Garabito, Cartago, Santa Ana, Orotina, Montes de Oro, San José, Abangares, Santo Domingo, Hojanca, Curridabat, Quepos, Parrita, Nicoya, Alajuela.

a/ Las municipalidades se ordenaron en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), a partir de su inversión social per cápita.

Fuente: Elaboración propia con base en Rojas y Navarro, 2016.

- Resolver las trabas legales y administrativas para que los gobiernos locales puedan invertir en programas sociales los recursos acumulados de períodos anteriores, cuyo monto equivale a un 25% de los ingresos anuales.
- Diseñar una estrategia para que las municipalidades se involucren en el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, ya sea donando terrenos o aportando capital para las familias de escasos recursos. La experiencia internacional muestra que por esta vía es posible aumentar el impacto del gobierno local en el desarrollo territorial.
- Potenciar el rol de las municipalidades en el mejoramiento de la educación pública, mediante el traslado de competencias para financiar obras de infraestructura educativa.

Gestión desde el mercado: incumplimiento de garantías laborales

Como ha documentado este Informe, la economía nacional no está generando suficientes de oportunidades de empleo para la población, a pesar de que ha disminuido la cantidad de personas que se incorporan cada año a la fuerza laboral. A esta situación, ya de por sí preocupante, se suma el alto incumplimiento de las

garantías laborales, que adquiere dimensiones críticas en los casos de las personas migrantes y las trabajadoras domésticas, como se vio en secciones previas de este capítulo.

La política de salarios mínimos constituye un punto de intersección entre el Estado y el mercado en la gestión de la equidad y la integración social. Simulaciones realizadas por Trejos (2016b) muestran que ajustes diferenciados a favor de los trabajadores que reciben los salarios más bajos tienen un potencial distributivo mayor que los aumentos generalizados. Evidentemente, si se buscara aplicar medidas en esta línea, se debe tener cuidado para no generar efectos negativos en el empleo, asociados al cumplimiento de la legislación.

Las debilidades del mercado de trabajo generan presiones crecientes sobre la política social, que además de sus funciones tradicionales de generar capacidades en la población y apoyar a los grupos más vulnerables, debe compensar las dificultades de un número cada vez mayor de familias que no logran superar la línea de pobreza solo con los ingresos que reciben por su trabajo. En este contexto, dos hechos recientes y positivos fueron la aprobación de la Reforma Procesal Laboral y la flexibilización de las condiciones para el aseguramiento de las trabajadoras domésticas, ya comentada en el recuadro 2.6.

Persiste el incumplimiento de garantías laborales

En ediciones anteriores este Informe ha reportado el alto incumplimiento que se da en el país, de garantías laborales como el aguinaldo, días pagos por enfermedad, vacaciones pagas, seguro de riesgos del trabajo, pago de horas extra y aseguramiento ante la CCSS. De acuerdo con los datos de la Enaho 2015, solo un 39,4% de los trabajadores asalariados disfruta de todas las garantías mencionadas, mientras que un 17,9% no tiene acceso a ninguna de ellas y un 42,7% obtiene un cumplimiento parcial. El aguinaldo y el seguro social tienen los mayores porcentajes de cumplimiento (superiores al 70%) y en el extremo opuesto se ubican el pago de horas extra y el seguro de riesgos del trabajo, con 51% y 63%, respectivamente.

Por regiones, las brechas se mantienen casi invariables. La Central tiene el cumplimiento más alto y la Huetar Norte el más bajo (27,8% de incumplimiento total). Es de destacar el caso de la región Chorotega, que muestra una leve mejora, principalmente en el pago del aguinaldo y el seguro de riesgos del trabajo.

Para profundizar en este tema desde el punto de vista de las ramas de actividad, estas fueron clasificadas en cuatro grupos:

- **Muy alto cumplimiento:** actividades en las que más del 50% de los trabajadores recibe todas las garantías laborales y las tasas de incumplimiento total son bajas.
- **Alto cumplimiento:** actividades en las que los porcentajes de cumplimiento total son superiores a la media nacional y los de incumplimiento total son menores a la media nacional.
- **Cumplimiento medio:** actividades que registran porcentajes de cumplimiento total menores o iguales a la media nacional, junto con porcentajes mayores a la media nacional de incumplimiento total.
- **Incumplimiento severo:** actividades en las que más del 70% de los trabajadores está en situación de incumplimiento parcial o total.

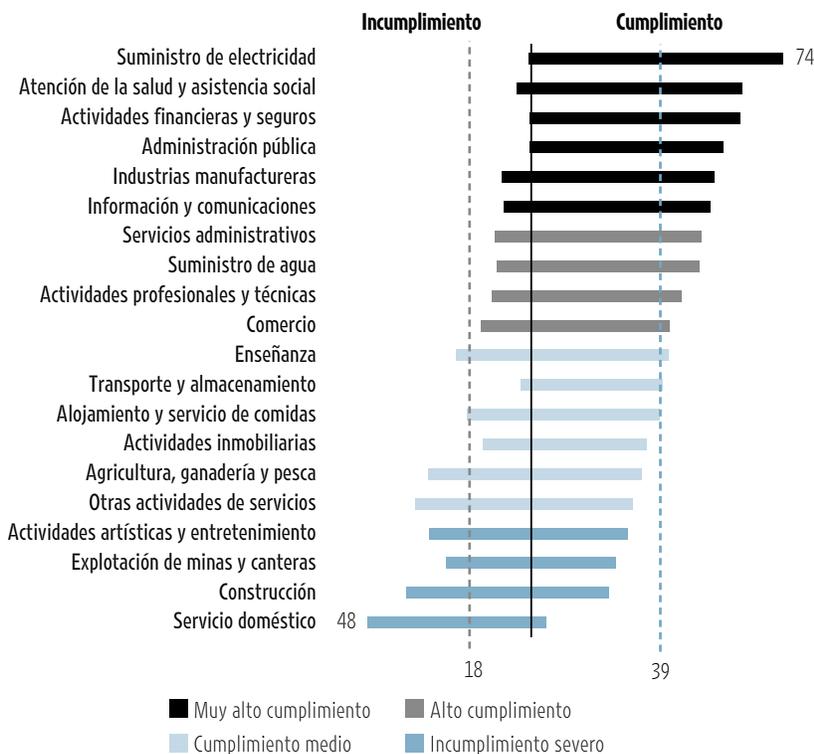
En el gráfico 2.34 se observa la ubicación de las actividades según los grupos antes descritos. Al igual que en años anteriores, persiste la vulnerabilidad de los ocupados en actividades de servicio doméstico, construcción, explotación de minas y canteras y actividades artísticas y entretenimiento. Como es de esperar, cuanto mayor es el nivel de calificación de la mano de obra, mayor es el cumplimiento de las garantías laborales³⁶.

El perfil de mayor vulnerabilidad incluye a las personas jóvenes de entre 15 y 24 años, que viven en pobreza o pobreza extrema y laboran en la construcción y el servicio doméstico. Poco más de una cuarta parte de los asalariados jóvenes reporta un incumplimiento total de sus garantías, cifra que alcanza un 43,8% entre las personas en situación de pobreza y supera el 80% en los pobres extremos.

La desagregación por sexo no muestra diferencias, excepto en el seguro de riesgos del trabajo y el pago de horas extra, cuyo cumplimiento es menor entre las mujeres. También es más bajo el porcentaje de trabajadoras que reciben todas las garantías laborales; 36%, frente a 42% de los hombres. Estos resultados no se ven afectados por el peso que tienen las mujeres en el servicio doméstico, pues al excluirlas del análisis no hay variaciones

GRÁFICO 2.34

Cumplimiento de garantías laborales, según rama de actividad^{a/}. 2015 (porcentajes)



a/ La línea punteada en color azul representa la media nacional de cumplimiento total de las garantías laborales (39%). La línea punteada en color gris indica la media nacional de incumplimiento total de las garantías laborales (18%).

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM y las Enaho, del INEC.

significativas en los porcentajes de cumplimiento.

Política de salarios mínimos tiene limitada su capacidad redistributiva

Visto como instrumento de política pública, el salario mínimo debería tener al menos cuatro objetivos: contribuir a la estabilidad económica (baja inflación), facilitar el pleno empleo, ayudar a reducir la pobreza y mejorar la equidad en la distribución de los ingresos. Aunque los ajustes de los salarios mínimos, al favorecer principalmente a los ocupados de menores ingresos, deberían mejorar la equidad en la distribución de los salarios para los empleados del sector privado, ese beneficio no siempre resulta significativo, pues las fuerzas del mercado afectan de distintas maneras las remuneraciones de los trabajadores más calificados y pueden neutralizar sus efectos.

Según la legislación costarricense, la política de fijación de salarios mínimos tiene como uno de sus objetivos proteger a los trabajadores de menores ingresos, mediante el establecimiento de un “piso” salarial que les permita tener un nivel de vida digno. Esto debería complementarse con un segundo objetivo: no poner en peligro la competitividad de las empresas por la vía de incrementos en los costos. Esto no significa que los empleados deben cargar con la ineficiencia de las empresas, sino que el salario debe servir como herramienta para elevar la productividad y promover el traslado de parte de las ganancias generadas por esa mejora.

La fijación de salarios mínimos es una política de larga data, pero se tornó más activa a partir de la década de los setenta (cuadro 2.12). En los últimos quince años ha estado marcada por dos acuerdos

CUADRO 2.12

Evolución de las negociaciones sobre salarios mínimos. 1951-2015

Período	Ajuste	Desempeño económico	Política salarial
1950-1973	Bienal	Fuerte expansión económica. Baja inflación	Creciente. Aumentos diferenciados entre ocupaciones similares
1974-1979	Anual	Primera crisis del petróleo. Alta inflación	Ajustes aprobados favorecieron a los trabajadores menos calificados
1980-1985	Anual con revisión a mitad de año	Crisis de la deuda. Aceleración de la inflación, con altas tasas	Política salarial activa, que recuperó los salarios reales en pocos años
1986-1998	Anual con revisión a mitad de año	Reformas económicas para fomentar las exportaciones. Alta y variable inflación (entre 10% y 30%)	Modesta. Simplificación de categorías salariales. Aumento del salario real entre 1995 y 1998
1999-2011	Semestral	Fuerte expansión económica. Alta pero estable inflación (entre 10% y 15%)	Estancamiento de los salarios mínimos reales, excepto hacia el final del período (2009-2011)
2012-2015	Semestral	Crecimiento moderado y baja inflación. Destaca el alto desempleo	Crecimiento de los salarios mínimos reales

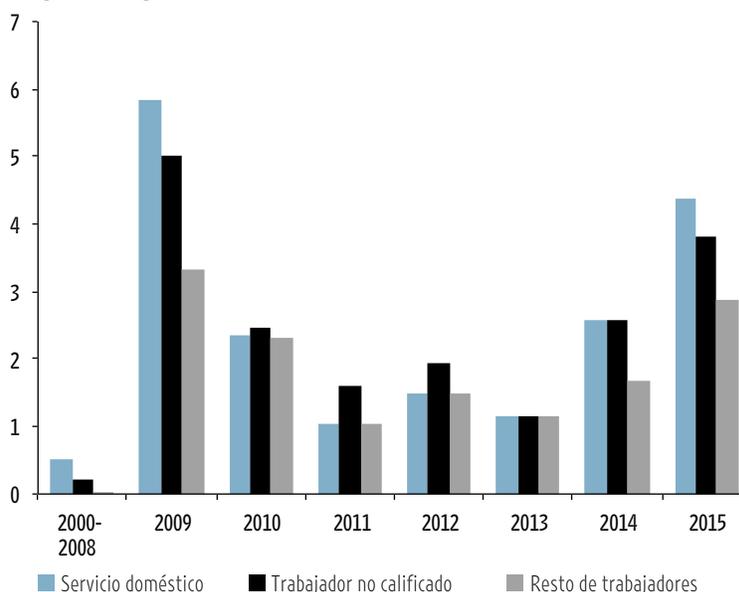
Fuente: Trejos, 2016b.

generales adoptados por el Consejo Nacional de Salarios. El primero, de 1998, buscó proteger el salario mínimo real con ajustes uniformes y automáticos por inflación, pero no consideró la posibilidad de mejoras reales asociadas con aumentos de la productividad, ni contempló situaciones coyunturales como la crisis económica de 2009. El segundo, de 2011, avanzó en ambas direcciones, permitiendo ajustes por crecimiento y estableciendo cláusulas de salida para negociar más allá de las fijaciones automáticas en circunstancias especiales.

La legislación sobre salarios mínimos cubre a los trabajadores del sector privado, que constituyen el 61% de los ocupados del país. Esto incluye a los empleados de las empresas (54%) y a las personas que laboran en servicio doméstico (7%). La evolución de los salarios mínimos reales desde el año 2000 se muestra en el gráfico 2.35. Es evidente que el ajuste no fue uniforme, tal como establecía el acuerdo de 1998, sino que los salarios de los trabajadores menos calificados, incluido los de servicio doméstico, tuvieron aumentos ligeramente superiores. Además, los salarios mínimos comenzaron a recuperarse antes del acuerdo de 2011, debido a la desaceleración inflacionaria, aunque luego la tendencia se mantuvo.

Si bien la fórmula de ajuste establecida en 2011 ha sido exitosa al permitir que los salarios mínimos reales sigan creciendo, se podría argumentar que ello estaría presionando el mercado de

GRÁFICO 2.35

Tasas de variación anual en los salarios mínimos reales, según categorías salariales

Fuente: Trejos, 2016b.

trabajo y explicaría -en parte- las altas tasas de desempleo que se registran en el país. Este impacto se puede medir al comparar el salario mínimo con el salario de mercado: en tanto ambos se acercan, mayor será la presión. No obstante, esta relación tendió a estabilizarse en un nivel bajo en el presente siglo, tanto en el período de estancamiento del salario mínimo real (2000-2008), como en las subsiguientes fases de aumentos reales. Por lo tanto, no parece que la nueva fórmula de ajuste explique los altos niveles

del desempleo, los cuales se asocian, más bien, con cambios estructurales en la demanda de trabajo (Trejos, 2016b).

Persiste alto incumplimiento del salario mínimo

Para determinar si los salarios mínimos tienen un efecto redistributivo, es preciso analizar si su aumento real afecta los salarios de mercado, o si se respeta la legislación y, por lo tanto, su cumplimiento es alto. Lo usual en el país ha sido un amplio incumplimiento, favorecido

por una limitada cobertura de las labores de inspección por parte del Gobierno y una normativa cuyas sanciones realmente no impactan las finanzas de las empresas que infringen la ley (Trejos, 2014).

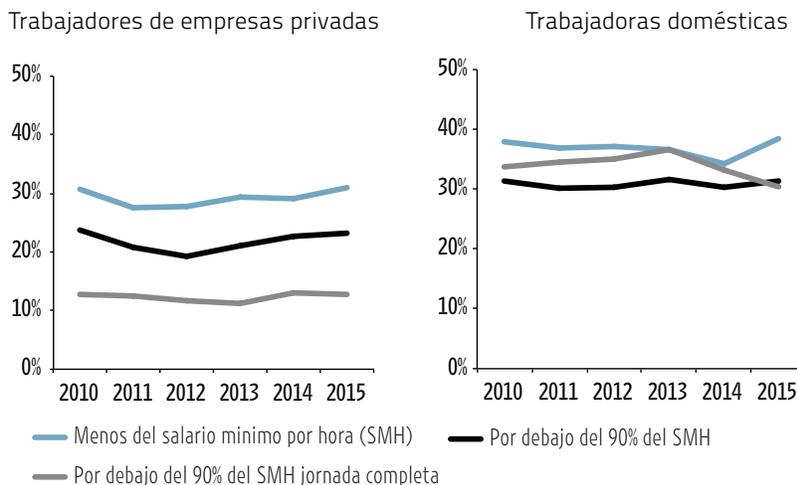
Trejos (2016) estimó el incumplimiento del salario mínimo para la presente década con dos aproximaciones³⁷. La primera consideró a los trabajadores que están directamente por debajo del salario mínimo *minimorum* o de protección, y la segunda a los incluidos en una banda alrededor del salario mínimo (más o menos el 10% de cumplimiento). En ambos casos se separó el servicio doméstico, por tener un salario y una lógica de contratación distintos.

Cuando la atención se pone estrictamente en los ocupados que tienen un salario por hora por debajo del mínimo de protección, se obtiene que alrededor de un 30% se encuentra en esa situación, con un ligero descenso durante los años en que se desarrolló una campaña que promovía su cumplimiento (2011-2012), pero luego la proporción se restableció. Si se usa la banda del 10%, la no observancia se reduce a menos de una cuarta parte. En este caso, cerca de un 17% de los asalariados del sector privado se ubicaría en la banda y más del 60% la superaría. Para los ocupados en servicio doméstico –en su inmensa mayoría mujeres– el incumplimiento es mayor en cualquiera de las dos aproximaciones y no se observa un efecto de la campaña antes citada (gráfico 2.36).

Según quintiles de ingreso, los hogares a los que pertenecen los trabajadores del sector privado, incluyendo el servicio doméstico, se concentran en los estratos medios y hay una menor presencia en los extremos. No obstante, cuando la atención se pone en los que ganan por debajo del salario mínimo, se acrecienta el peso relativo de la parte baja de la distribución. De este modo, si bien solo el 9% de los empleados del sector privado pertenece a los hogares del quintil más pobre, a lo interno de ese grupo más de la mitad no percibe el salario mínimo, por lo que este estrato aglutina al 20% de los empleados que no reciben el salario mínimo, porcentaje que sube a la mitad cuando se le agrega el segundo quintil más pobre. Ello sugiere que mejorar el

GRÁFICO 2.36

Personas asalariadas que ganan menos del salario mínimo de protección, según distintas aproximaciones (porcentajes)



Fuente: Trejos, 2016b, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

cumplimiento de la ley tendría un mayor impacto distributivo.

Efectos distributivos mayores cuando los ajustes favorecen a los trabajadores menos calificados

Para evaluar el impacto que tendría un aumento de los salarios mínimos sobre los ingresos, la distribución y la pobreza, Trejos (2016b) realizó dos simulaciones³⁸. La primera se enfoca en los trabajadores cuyo salario por hora es inferior al mínimo y les asigna ese ingreso³⁹, mientras que el resto de los ocupados permanece sin cambios. Este ajuste separa a las personas ocupadas en servicio doméstico de los demás asalariados del sector privado. La segunda utiliza el ajuste medio en la planilla que se deriva de la primera simulación y lo aplica a todos los empleados privados, ya sea que ganen menos del salario mínimo o no. Esto implica un ajuste del 20% para el servicio doméstico y de 6,1% para los trabajadores de las empresas, lo que resulta en un aumento promedio de 6,9% para todo el sector. Este impacto global en la planilla es el mismo en ambas simulaciones, aunque no sería el mismo para cada establecimiento u hogar, pues en el primer caso dependerá del grado de incumplimiento existente. Los resultados se resumen en el cuadro 2.13.

Como era de esperar, un ajuste focalizado, que elimine el incumplimiento o favorezca más a los trabajadores menos calificados, tendría mayores efectos distributivos que los ajustes generales. En el caso del incumplimiento, provocaría una reducción de 3,8 puntos porcentuales en el coeficiente de Gini, diez veces más que un aumento uniforme. Este resultado es similar si se utiliza el índice de Theil y un poco menor en el caso de la varianza del logaritmo del ingreso.

Desde el punto de vista de la pobreza, la estrategia de ajustes diferenciados a favor de los que tienen menores salarios y sufren mayor incumplimiento tendría un mayor impacto en la pobreza extrema. Reduciría la pobreza total en 2,1 puntos porcentuales (equivalente a un 8,9%) y la extrema en 1,1 puntos porcentuales (12%). La disminución de la pobreza total es el doble de la que generaría un ajuste uniforme en el sector privado y tres veces mayor en el caso de la pobreza extrema.

En resumen, los efectos distributivos asociados a los ajustes de los salarios mínimos son significativos, si se cumplen y no tienen repercusiones negativas en el empleo, particularmente si favorecen a los trabajadores que están en situación de incumplimiento. Ello sugiere que una política que promueva el respeto a la ley en esta materia tendría un impacto

CUADRO 2.13

Cambios en la desigualdad del ingreso y en la incidencia de la pobreza ante potenciales ajustes en los salarios de los empleados del sector privado. 2015

Indicadores	Coeficiente de Gini		Hogares en pobreza ^{a/}	
	Del salario de los empleados privados	Del ingreso familiar per cápita	Total	Extrema
Valor del indicador				
Línea base ^{b/}	0,405	0,506	29,8	9,3
Simulación A ^{c/}	0,367	0,492	27,2	8,1
Simulación B ^{d/}	0,402	0,502	28,5	8,9
Variaciones absolutas				
Simulación A ^{c/}	-0,038	-0,014	-0,027	-0,011
Simulación B ^{d/}	-0,004	-0,004	-0,013	-0,004
Variaciones porcentuales				
Simulación A ^{c/}	-9,4	-2,7	-8,9	-12,1
Simulación B ^{d/}	-0,9	-0,7	-4,5	-3,9

a/ Las simulaciones se realizaron con los ingresos sin ajustar por subdeclaración, por lo que las estimaciones de la incidencia de la pobreza entre los hogares son mayores a las publicadas por el INEC.

b/ Línea base: distribución según salarios totales netos en la ocupación principal con imputaciones por no respuesta, sin ajustes por subdeclaración.

c/ Simulación A: se aumentan los salarios totales netos de los trabajadores que ganan menos del mínimo, para que sus salarios monetarios brutos por hora sean iguales al salario mínimo horario.

d/ Simulación B: se aumentan todos los salarios totales netos a la tasa media en que se aumentan los salarios producto de la simulación A.

Fuente: Trejos, 2016b, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

mayor que los ajustes uniformes, más allá de su observancia o no. Cabe señalar que una parte del incumplimiento se da en empresas pequeñas, como resultado de su baja productividad, de modo que medidas que busquen mejorar la observancia sin apoyos adicionales sí podrían tener impactos nocivos en el empleo (Trejos, 2016b).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS

véase Trejos, 2016b, en www.estadonacion.or.cr

Se reforma el Código de Trabajo tras diecisiete años de negociación

Tras diecisiete años de negociaciones entre el Gobierno, los sindicatos de empleados públicos, representantes del sector privado, fracciones legislativas y la Corte Suprema de Justicia, en diciembre del 2015 se aprobó la reforma al Código de Trabajo conocida como Reforma Procesal Laboral (Ley 9343), que modificó más de la mitad de los seiscientos

artículos del Código de 1943. La iniciativa fue objeto de debate en dos campañas electorales y sufrió un *impasse* durante el proceso de aprobación del tratado de libre comercio con Estados Unidos.

La reforma deriva del proceso de concertación nacional convocado por el presidente Rodríguez Echeverría en 1998, en el cual se logró un acuerdo unánime para mejorar los procedimientos laborales, sancionar infracciones y tutelar el fuero sindical. La ley aprobada en 2015 dista mucho del acuerdo original. El primer texto fue elaborado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Poder Judicial, sindicatos y empresarios, y se pretendió insertarlo en un Código Procesal General. El resultado se entregó al Poder Judicial en 2002, donde se redactó un anteproyecto con esos insumos, el cual fue dado a conocer al Consejo Superior de Trabajo (CST).

Entre 2005 y 2008 una subcomisión del CST trabajó el anteproyecto, y luego lo envió a la Asamblea Legislativa. Allí, la Comisión de Asuntos Jurídicos lo dictaminó el 17 de agosto de 2010 y el 1 de julio de 2011, pero un desacuerdo entre sindicatos y empleadores, en torno a la legitimidad de las asociaciones solidarias

para representar los derechos de los trabajadores, impidió que el proyecto fuera votado en el Plenario. Tras un nuevo acuerdo político, la iniciativa se aprobó en primer debate el 31 de julio de 2012 y en segundo debate el 13 de septiembre del mismo año. Sin embargo, la presidenta Chichilla Miranda vetó cinco artículos, relacionados con la posibilidad de realizar huelgas que afecten la prestación de servicios esenciales.

Se requirió una nueva negociación para que el mismo proyecto, excluyendo los artículos vetados, fuera dictaminado en julio de 2013. Pese a ello, el Poder Ejecutivo se negó a convocarlo en período de sesiones extraordinarias, y lo mismo hicieron las fracciones legislativas durante las sesiones ordinarias. La presidenta Chinchilla mantuvo el veto, de manera que la diferencia entre poderes solo podría ser resuelta mediante un nuevo acuerdo político.

Tras el cambio de gobierno, el presidente Solís Rivera levantó el veto y firmó la Reforma Procesal Laboral como Ley 9076, decisión que fue impugnada ante la Sala Constitucional. Ese tribunal ratificó la constitucionalidad del acto del mandatario, pero declaró

inconstitucional el veto previo de la presidenta Chinchilla (sentencia 2015-012251). Este fallo provocó la anulación de la Ley 9076. Otro proceso de negociación generó un texto sustitutivo en el que se eliminaron los artículos vetados y, finalmente, el 14 de diciembre del 2015 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 9343, que entrará en vigencia el 25 de julio de 2017.

Cambios procuran mejorar el acceso a una justicia laboral pronta y cumplida

Aunque se reformaron más de trescientos artículos del Código de Trabajo y no es objetivo de esta síntesis incluir un detalle completo, a continuación se destacan los temas que han sido recurrentes en el debate mediático posterior a la aprobación de la Ley 9343. Muchos de ellos son cambios tendientes a reducir la duración de los juicios laborales:

- Se introduce el uso del mecanismo de conciliación en material laboral.
 - Se asignan defensores públicos para trabajadores cuyos ingresos son inferiores a dos salarios base del auxiliar administrativo del Poder Judicial⁴⁰, y para trabajadores que plantean demandas por discriminación de cualquier tipo, los menores de edad y las mujeres embarazadas o en período de lactancia.
 - A las prohibiciones de todo tipo de discriminación por razones de edad, etnia, género o religión, que ya establecía la legislación anterior, se agregan otros motivos: orientación sexual, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación, discapacidad, afiliación sindical y situación económica.
 - Se crea un fuero especial para menores de edad (incluye la habilitación del PANI como parte del proceso) y mujeres embarazadas o en período de lactancia.
 - Se establece un procedimiento sumárisimo para la reinstalación de colectivos de trabajadores que cuentan con una estabilidad reforzada en sus puestos, entre ellos las mujeres embarazadas o en período de lactancia. Se establece la reinstalación como medida cautelar típica y la imposibilidad de acumular pretensiones distintas a la del reintegro en el trabajo y el pago de salarios caídos.
 - Una condena puede ordenar pagos a favor de la CCSS cuando haya sentencia contra patronos por salarios no reportados, aunque esa institución no haya actuado como parte en el proceso.
 - Se otorga el derecho de huelga como medida de presión por conflictos jurídicos.
 - Se introduce la responsabilidad subjetiva, "entendida como aquella que tienen las personas físicas que, con su accionar (voluntario y consciente; o bien, negligente), generaron el incumplimiento".
 - La decisión de ir a huelga se debe tomar con un *quorum* del 50% de los trabajadores en las instituciones en las que hay un sindicato, y un 35% si no lo hay.
 - Si la huelga se declara ilegal, los empleados deben volver a sus puestos luego de 24 horas (no 48, como establecía la normativa anterior).
 - Se eliminan todos los artículos relacionados con huelgas en los servicios públicos esenciales.
- Luego de su aprobación, y sin haber entrado en vigencia, la Reforma Procesal Laboral sigue siendo motivo de controversia. Una de las más destacadas se relaciona con el costo económico que supone su implementación, lo que genera tensiones entre los Poderes Judicial y

Legislativo. En el sistema de administración de justicia se requiere una cuantiosa inversión para contratar el personal que se encargará de los procesos orales y la defensa pública, realizar cambios en la infraestructura física y tecnológica, así como adaptar los tribunales de apelación y los juzgados de primera y segunda instancia.

Otro tema de conflicto es el de la impunidad para los empleados que vayan a huelga ilegal. Se utilizan los mismos dos artículos (379 y 385) para argumentar si con la nueva Ley se abren o no vías para que ello ocurra.

En términos de efectos esperados sobre la equidad, la reforma tiene tres implicaciones a las que se deberá dar seguimiento en los próximos años:

- Mayor protección a grupos vulnerables que tienen menores oportunidades en el mercado laboral: menores de edad trabajadores, mujeres embarazadas, personas que sufren cualquier tipo de discriminación.
- Mejora en el acceso a la justicia: oportunidad de defensa calificada para trabajadores de menores ingresos y justicia pronta, tanto para trabajadores como para empleadores, mediante la reducción de tiempos y la simplificación de procesos.
- Reducción de brechas territoriales en el acceso a la justicia: creación de tribunales laborales desconcentrados.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Marcela Román y Natalia Morales.

La edición técnica la efectuaron Valeria Lentini, Natalia Morales, Marcela Román y Jorge Vargas Cullell.

Se prepararon los siguientes insumos: *¿Es la distribución del ingreso neutra a la política de fijación de salarios mínimos?*, de Juan Diego Trejos; *¿Deben tener los gobiernos locales un rol en la gestión de la política social?*, de Olman Rojas y Daniel Navarro; *Costa Rica: prospectiva del empleo a partir de la Matriz Insumo Producto 2012*, de Juan Rafael Vargas; *Acceso a la regularización migratoria e integración social de las personas migrantes en Costa Rica*, de Gabriela Segura; *Distribución de la tierra y su relación con la desigualdad social*, de Natalia Morales y Rafael Segura; *Hogares productores en Costa Rica*, de Natalia Morales y Ariel Solórzano.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: *Simulaciones de movilidad laboral y sus efectos en la reducción de la pobreza y la desigualdad del ingreso*, de Rafael Segura; *Cálculo de la inversión social pública (ISP) al 2015*, de Juan Diego Trejos; *Estimación del índice de demanda laboral (IDL) para Costa Rica*, de Rafael Segura, y *Encuesta Nacional a Empresas (ENAE): principales resultados*, de Odilia Bravo y Luis Daniel Gutiérrez, del equipo técnico del INEC. Las secciones “Estructura y dinámica del mercado laboral: nuevas evidencias suman nuevas preocupaciones” y “El rol de los gobiernos locales en la gestión de la política social” fueron preparadas por Marcela Román. El “Balance general” y el apartado de seguimiento en materia de desigualdad y pobreza fueron preparados por Natalia Morales. El seguimiento del tema de “Incumplimiento de garantías laborales” fue elaborado por Jennyfer León.

También se agradece a las siguientes personas del equipo técnico del PEN: a Rafael Segura y Ariel Solórzano por los procesamientos estadísticos de los censos y las encuestas de hogares y de empleo; a Steffan Gómez Campos por elaborar la visualización de la inversión social municipal; a Vladimir González por la preparación del mapa del Censo Agropecuario y a Alberto Mora por el recuadro sobre el *Informe Estado de la Región*.

Un agradecimiento especial por los aportes de información a: Annia Chaves, Pilar Ramos y Marlene Sandoval (INEC), Alejandro Alvarez (La Nación), Ana Ericka Rodríguez (Poder Judicial), Ana Miriam Araya y Vivian Martínez (Ministerio de Hacienda), Francisco Javier Delgado (IMAS), German Mora y Luis Roberto Sánchez (CGR).

Por sus comentarios a los borradores del capítulo se agradece a Luis Antonio González, Vladimir González, Miguel Gutiérrez, Pamela Jiménez, Valeria Lentini, Leonardo Merino, Jorge Mora (lector crítico), Isabel Román, Olegario Sáenz, Rafael Segura, Ariel Solórzano y Juan Rafael Vargas.

Los talleres de consulta se realizaron los días 21 de junio, 13 de julio y 23 de agosto de 2016, con la participación de: Rodrigo Aguilar, Carlos Alvarado, María Álvarez, Juan Manuel Baldares, Odilia Bravo, Carlos Chaverri, Annia Chaves, Jorge Cornick, Daniel García, Gustavo Gatica, Milena Grillo, Sofía Largaespada, Valeria Lentini, Jorge León, Luis Fernando Maykall, Eduardo Méndez, Jorge Mora, Roberto Mora, Odette Navarro, Amparo Pacheco, Karen Porras, Ligia Quesada, Marcela Román, Gabriela Segura, Franklin Solano, Juan Diego Trejos, Alejandra Vargas, Angélica Venegas y Jessica Zeledón.

La revisión y corrección de cifras fue realizada por Natalia Morales.

NOTAS

1 Para efectos operativos de esta aspiración, por entorno se entiende la situación “macro” del país.

2 Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento en profundidad implicaría estudiar diversos temas que componen el *Informe Estado de la Nación*. Con el fin de hacerlo más manejable y relacionarlo con la principal preocupación que anima al capítulo 2 (la igualdad de oportunidades para “ser y actuar”), la temática se aborda aquí desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito, en el entendido de que sin esa seguridad se lesionan gravemente las posibilidades de “ser y actuar” de las personas.

3 En la comparación con el resto del mundo se utilizaron las estadísticas de organismos internacionales como el Banco Mundial, el PNUD, la Unesco y la OIT, entre otros, que en su mayoría abarcan entre 120 y 170 países. Sin embargo, en los indicadores de inversión social y salario mínimo, debido a limitaciones de información, solo fue posible obtener las cifras para las naciones de la OCDE (veinticinco a treinta países). Para determinar el grado de avance de Costa Rica con respecto al resto del mundo se elaboraron escalas ordinales, a partir de las cuales se establecieron los parámetros de comparación. Se definió un umbral máximo (100) y uno mínimo (0) para medir los intervalos que señalan la ubicación del país.

4 Estos son dos parámetros de particular interés para la comparación: ALC es una región a la que pertenece Centroamérica y con la que comparte vínculos históricos, culturales y socioeconómicos, y la OCDE es un referente por ser un selecto grupo de países que han alcanzado altos niveles de desarrollo.

5 Se denomina femicidios a los asesinatos perpetrados contra mujeres por sus parejas heterosexuales, específicamente esposos y concubinos. La Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, en su artículo 21, señala que se le impondrá pena de prisión de 20 a 35 años a quien dé muerte a una mujer con la que mantenga una relación de matrimonio o unión de hecho, declarada o no.

6 Esta definición ampliada de femicidio es la que se utiliza en la “Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”, conocida como Convención Belém Do Pará.

7 El 9,6% de las viviendas en precario corresponde a hogares conformados por al menos una persona nacida en Nicaragua, frente al 1,2% de los hogares donde todos los miembros nacieron en Costa Rica (Enaho, 2015).

8 El 31 de mayo de 2013 la Gerencia Financiera de la CCSS emitió los “Lineamientos para el aseguramiento de migrantes en las modalidades de asegurado voluntario y trabajadores independientes, conforme a la Ley 8764, Ley General de Migración y Extranjería” (Oficio GF-14.788). Esas disposiciones expirarían el 2 de junio de 2015, por lo que mediante el oficio GF-13.546,

del 26 de mayo de 2015, se prorrogaron hasta el 3 de junio de 2017 (CCSS, 2015).

9 El decreto establece que las empresas que contraten o mantengan mano de obra extranjera sin contar con los correspondientes permisos de trabajo, se expondrán a una multa de entre dos y doce salarios base, de conformidad el artículo 177 de la Ley General de Migración y Extranjería.

10 Según el decreto ejecutivo 37327-G, el cobro de las multas establecidas en los artículos 33 inciso 3) y 177 de la Ley General de Migración y Extranjería comenzaría a regir el 23 de abril de 2013, en tanto que las indicadas en los artículos 149, 164, 170, 171 y 182 se aplicarían a partir del 28 de septiembre del mismo año. Posteriormente, varios decretos han aplazado el cobro de estas multas.

11 El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y las demás ninguno). La metodología usada para estimarlo es la siguiente: con la variable “ingreso neto per cápita del hogar”, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordenan las personas y se acumula el ingreso.

12 Es importante señalar que la fuente de información para este análisis son las encuestas de hogares, y que estas no captan adecuadamente los ingresos de los hogares más ricos, lo cual significa que los ingresos promedio de los hogares del décimo decil están subestimados.

13 Se calcularon los errores de muestreo y los coeficientes de variación (o errores relativos), que indican en términos porcentuales el nivel de precisión de una estimación. Los resultados obtenidos están en un rango aceptable, por lo que las estimaciones son confiables estadísticamente.

14 La actividad principal de las fincas agropecuarias es definida por la persona productora, considerando los ingresos, la extensión, el uso de mano de obra, maquinaria y equipo, o bien de acuerdo con su criterio (INEC, 2015c).

15 El tipo de tenencia denominado “a modo de propietario” se refiere a las personas que realizan actividades agropecuarias en condiciones especiales, es decir, que no poseen título de propiedad de las tierras, pero las han trabajado en forma pacífica e ininterrumpida, sin pago. Se trata, por ejemplo, de adjudicatarios del IDA (hoy Inder) y productores ubicados en territorios indígenas, la milla fronteriza y zonas costeras (INEC, 2015c).

16 Se refiere a la persona física o jurídica que asume la responsabilidad económica en el manejo de la finca y que puede o no desempeñar también la función técnica (INEC, 2015c).

17 La metodología de línea de pobreza o nivel de ingresos calcula un indicador que representa el monto mínimo requerido para que una persona pueda satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Se considera que un hogar es pobre cuando su ingreso per cápita es menor o igual a la línea de pobreza de la zona respectiva (urbana o rural). La pobreza extrema compara el ingreso per cápita con el costo de la canasta básica alimentaria.

18 Medida que agrega la incidencia y la intensidad de la pobreza multidimensional. Es el producto entre estas dos medidas.

19 La técnica consiste en tomar un conjunto de individuos (de una base de datos), cada uno de los cuales posee un conjunto de variables (atributos) denominado “x”, y una variable (atributo) adicional que es la clase denominada “y”. El objetivo de la clasificación es encontrar un modelo (una función o algoritmo) para predecir la clase a la que pertenecería cada individuo, asignación que se debe hacer con la mayor precisión posible. Se usa un conjunto de prueba (o tabla de *testing*) para determinar la precisión del modelo.

20 Los sectores excluidos tienen al menos a una de las siguientes características: alto dinamismo, fuerte componente estacional y complejidad en la captura de información, dada la naturaleza de las actividades.

21 Un desvinculado es aquel trabajador que terminó su relación obrero patronal con la empresa, aun cuando tenía un contrato indefinido; una nueva contratación es la de una persona que no formaba parte de la planilla de la empresa y que en el periodo de referencia de la encuesta firmó un contrato de carácter indefinido, y una vacante es el puesto que está libre sin ocupar, a pesar de que se han realizado esfuerzos para que una persona lo ocupe (INEC, 216a).

22 Es preciso señalar dos limitaciones de esta base de datos. Por un lado, utiliza una única fuente (anuncios publicados en el periódico *La Nación*), siendo que en otros medios de circulación nacional también se publican ofertas de trabajo. Por otro lado, se elabora en un momento en que las tecnologías de información y comunicación han provocado un cambio en las estrategias de las empresas para el reclutamiento, y una parte importante (que no es posible cuantificar) se publica en sitios de Internet especializados. En futuras ediciones el Informe ampliará las fuentes de información.

23 Los detalles de los procedimientos de estimación y las implicaciones del cambio de base de las cuentas nacionales en la MIP se pueden consultar en Vargas, 2016

24 En el régimen especial (zonas francas), veintinueve actividades tienen menos de mil empleados.

25 La demanda interna es la suma del gasto en consumo, inversión y compras de bienes y servicios en una economía durante un período determinado. También se calcula restando

a la demanda agregada las exportaciones netas, que son las exportaciones menos las importaciones. Para más detalles de este tipo de modelos véase Dávalos, 2013 y Arias, 2013.

26 Es importante aclarar que la investigación de Sánchez (2014) se realizó con la MIP 2011 ampliada de 77 actividades. Aunque las actividades difieren, es posible realizar una aproximación de estos resultados con base en la naturaleza de los sectores. Para más detalles de la metodología, véase el Anexo Metodológico del Vigésimoprimer Informe y Vargas, 2016.

27 Cabe señalar que el capítulo 3 de este Informe también realiza un análisis con la metodología de Rassmussen. Sin embargo, utiliza la MIP de productos, no la de actividades, como en este caso, y además clasifica los sectores según el valor agregado, no según el empleo generado.

28 Los emprendimientos de los hogares abarcan una amplia gama de actividades productivas: ventas ambulantes, servicios profesionales y producción agrícola, entre otros. El lugar donde operan es variable; puede ser una ubicación fija, una casa, finca o local independiente. Pueden contar con ayudantes no remunerados o trabajadores contratados de forma ocasional o permanente.

29 Se calculó la prueba Z de diferencia de proporciones, con un nivel de significancia del 5%. Para evitar que los resultados fueran influenciados por el tamaño de la muestra, se extrajo aleatoriamente una submuestra de 514 casos (20%), sobre la cual se aplicaron las pruebas.

30 Con los ajustes metodológicos indicados, la estimación de la ISP de 2015 resulta menor en un punto porcentual del PIB y cinco puntos por debajo en relación con el gasto del gobierno general, que la comentada en el apartado anterior. La mayor diferencia se da en el sector de protección social, por la consolidación del Fodesaf, la depuración de los datos del IMAS y la JPS, y la incorporación de otras instituciones. También se producen cambios importantes en el sector salud, debido a la exclusión de las transferencias del Gobierno a la CCSS por concepto de la cuota del Estado, del aporte adicional para los trabajadores por cuenta propia y del pago de los asegurados por cuenta del Estado.

31 En 2015 ese rubro representó menos del 1% de la ISP. En general corresponde a un sector compuesto por una gran cantidad de instituciones, que por su limitado tamaño enfrentan una gran volatilidad en sus recursos reales.

32 El detalle metodológico se puede consultar en CGR, 2016.

33 El instrumento se aplica a todas las instituciones públicas del país, exceptuando los gobiernos locales y las universidades, que tienen sus respectivos índices de gestión. Para la medición del 2015 se envió el cuestionario a 154 entidades y se obtuvo respuesta de 148 (CGR, 2016).

34 Cifras de la base de datos de familias “Puente al Desarrollo”, con corte al 30 de junio de 2016, suministradas por el IMAS a la CGR.

35 Para más detalles de los programas que se ejecutan en coordinación con el Poder Ejecutivo véase Rojas y Navarro (2016).

36 Gindling y Trejos (2010) señalan que el incumplimiento es mayor en los siguientes casos y sectores: agricultura, microempresas, establecimientos con baja organización y formalidad, obreros poco calificados, empleadas domésticas (y por ende las mujeres), trabajadores jóvenes y residentes de zonas rurales y regiones periféricas. Además, los autores estiman que los trabajadores que tienen mayores probabilidades de superar los umbrales del salario mínimo son los hombres adultos, con mayor educación e insertos en empresas más formales, de mayor tamaño y residentes de zonas urbanas.

37 Este análisis se basa en el salario mínimo de protección sin considerar el detalle por categoría salarial, con excepción del servicio doméstico, al cual sí se le aplica el salario mínimo específico. Se compara con el salario monetario bruto en la ocupación principal, por hora según las jornadas normales trabajadas. Dado que las encuestas de hogares tienden a utilizar informantes indirectos, este dato no es preciso y tiende a estar subestimado. Por ello, si se confronta directamente con el salario mínimo es probable que se sobreestime el incumplimiento. Para ello se considera un rango alrededor del mínimo de protección, en más o menos 10% (Trejos, 2016b).

38 Las dos simulaciones tienen el mismo impacto global en la planilla y, por lo tanto, son comparables.

39 Hay un pequeño grupo para el que no se reportan horas trabajadas. En esos casos se aplicó el ajuste medio de cada categoría ocupacional (brecha media).

40 Se estima en 805.000 colones para el 2017.

